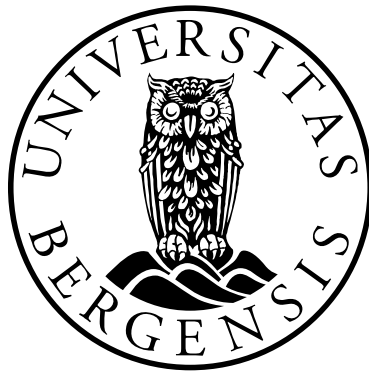


Sosialt arbeid.

En begrepshistorisk undersøkelse.

Trond Holmen Erlien



Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD)
at the University of Bergen

2016

Dissertation date: 8.april 2016

© Copyright Trond Holmen Erlien

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser.

År: 2016

Tittel: Sosialt arbeid.

En begrepshistorisk undersøkelse.

Forfatter: Trond Holmen Erlien

Trykk: AiT Bjerch AS / Universitetet i Bergen

Fagmiljø

Jeg ble tildelt stipend i profesjonsforskning for prosjektet høsten 2009 og ansatt ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, som var mitt arbeidssted fra januar 2010 til januar 2013. I tiden før og etter har jeg hatt Universitetet i Bergen (UiB) og Institutt for arkeologi, historie, religion- og kulturvitenskap (AHKR) som mitt arbeidssted.

Prosjektet har hele veien vært forankret i forskergruppen Demokrati, rett, styring og arbeidsliv og doktorgradsutdanningen ved UiB/AHKR.

Veileder har vært Professor Jan Heiret ved AHKR.

Forord

Det er mange mennesker som fortjener en stor takk etter mange år med doktorgradsarbeid.

Takk til Høyskolen i Sogn og Fjordane (HiSF) og spesielt Gunnar Yttri, Harald Grimen, Sissel Natland og Roger Hestholm som mente det var verdt å satse på meg, og som ga meg en utmerket unnskyldning for å bo «på landet» i noen år. Takk til historikerkollegiet ved HiSF, spesielt Anders Timberlid, Oddmund Hoel og Ulrike Spring som var gode kolleger de årene jeg hadde Sogndal som mitt arbeidssted. Takk til alle som arbeider ved barnevernspedagog-, sosionom- og vernepleierutdanningen. Spesielt Svanhildur Gudmundsdottir som har lært meg enormt mye om sosialt arbeid. Takk til biblioteket ved HiSF og spesielt Gerd Vik og Lise Vik-Haugen som bidro til å gjøre verden til et lite og framkommelig sted å orientere seg i. Takk til alle på forskningsseminaret, stipendiatseminaret og historikerseminaret, hvor jeg fikk prøvd ut ideer på et tidlig tidspunkt.

Takk til forskergruppen for Demokrati, styring, rett og arbeidsliv, som har bidratt til å skape et arbeids- og forskningsmiljø for meg i Bergen, og spesielt Anne-Hilde Nagel og Tore Grønlie som har gitt meg tro på det jeg holder på med. Takk til Rasmus Slaattelid og Svein Atle Skålevåg for verdifulle innspill til mitt vitenskapsteoretiske innlegg, og til Teemu Ryymin for kritiske kommentarer helt mot slutten. En stor takk til min veileder Jan Heiret som har vært en ypperlig «mester» helt fra jeg begynte å interessere meg for arbeidslivsforskning og historie.

Takk til alle som har gitt meg gode innspill gjennom de nasjonale doktorgradskursene i Tromsø og Selbu. Takk til de som deltok ved profesjonshistoriesesjonen under Historiedagene i Bodø i 2012. Takk til Pål Nygaard, for nyttige samtaler og for invitasjonen til Senter for profesjonsforskning i Oslo, og til Jan Messel og alle som ga meg nyttige innspill der.

Takk til Riks- og statsarkivet i Oslo, som har vært et godt arbeidssted med alltid vennlige og hjelpsomme arkivarer, og til Arkivet ved Høyskolen i Oslo og Akershus. Takk til Bernt H. Lund, Marianne Ranger og Eva B. Herberg som har vært verdifulle samtalepartnere med masse innsikt i sosialarbeiderutdanningen.

Sist men ikke minst, takk til familie og venner som har støttet meg. Takk til Pappa og Randi for nyttig samtaler og for hjelp med korrektur. Takk til Bjørg og Bjarte for all den tiden de har tilbragt med ungene og som har gitt meg tid til å skrive ferdig. Mest av alt, takk til

Kjersti, Lars, Marta og Eirin, som er en evig kilde til glede og en nyttig påminnelse om at en doktoravhandling bare er en liten brikke i livet.

Abstract

This thesis investigates the relationship between professional social work and the municipal social service administration. The study follows a method of conceptual history inspired by German historian Reinhart Koselleck and aims to understand how concepts of professional social work were formulated. The analyses centers on national plans for social work education and the social policy language underpinning legislative and institutional reform, and asks: (1) How have concepts within these two institutional contexts been formulated, and to what degree have they corresponded and been formulated in relation to each other? (2) How and why did the conceptualization of professional social work change from 1964 until 2009? Chapters 4, 6 and 9, centers on legislative and institutional reforms in 1964, 1991 and 2009, and chapters 5, 7 and 8, on educational reforms in 1966, 1983 and 1999.

Following *the 1964 Social Care Act*, social care administration was established at the municipal level. The Act was a symbol of the belief, that the abolition of poverty was merely a question of time. In terms of political semantics, the 1964 Act was perceived as a turn towards a more *humanistic* social policy, based on principles of *self-help* and *social harmony*, and shredding the treatment system and the clients of the *poor relief stigma*. As an institutional reform, this meant the dismantling of the existing *poor relief* system and represented a breach of ideology in terms of how the client was perceived and treated. A system of elected laymen in local councils and schematic treatment norms was to be replaced by professional administration, discretionary practices and individual assessment. In particular, the new system meant a more coordinated approach to social problems.

The 1964 Social Care Act was replaced by *the 1991 Social Service Act*. As a legislative reform, the 1991 Act was one of several efforts formulated in response to a rising number of people not employed and dependent on different forms of welfare, and as such, a means of (re)gaining control over public expenditure. Political discourse was shaped by the fear of weakening sense of duty among especially young people, regarding their willingness to work. Subsequently, policy language was framed by a semantic shift relating to the concept of *activation*: The need to *activate* citizens out of work, who by definition were coined as *passive*. While the 1991 Act was perceived as an important legislative reform, providing the basis for a somewhat more restrictive line in terms of the distribution of social assistance, it did not encompass a reorganization of the social service administration. Instead, the principles of the 1964 Act were strengthened and formulated with greater precision. As

means of preventing what was perceived as destructive societal norms, even stronger emphasis was put on principles of self-help through activation and a coordinated approach to social problems. As such, the 1991 Act could be seen as a continuation of the 1964 Act, but at the same time a result of a shift in political semantics, from *humanistic social care* to *activating social services*.

In terms of administrative organization, the 1991 Act represents an effort to invoke with greater precision the principles of professionalization first formulated in relation to the 1964 Act. While the 1964 Act was supposed to instigate a new program based on professional discretion, in reality the professional role was very restricted and the local social-care-regime highly dependent on elected laymen in the municipal social committees. While the reform formally provided a basis for professional expansion, in reality there was little or no recognition for social workers as professionals. Following the gradual expansion of the Norwegian welfare state, the municipal level grew in complexity through the 1960s and -70s. A growing number and specialization of services provided a basis for the professionalization of the workforce, the organization of services and the demand for a new division of labor between local professionals and local politicians. This in turn left room for a more autonomous role for the professional social worker in the social service administration, which is clearly reflected in the 1991-reform where the explicit recognition and demand for professional social work is at its highest. This professionalization of the social service administration can be traced on a conceptual level, through the use of concepts of professional social work within both institutional contexts.

From 1964 until 1991 the concept of social work became gradually more indispensable in policy language related to the formation of the social service administration. It had several meanings: *occupation, education, academic discipline, professional method*, as well as being used to conceptualize *the work* within the social service administration. Meanwhile, within the context of social work education, *professional social work* was being conceptualized through the use of terms signifying what it meant to do social work. Mainly, in 1966 professional social work signified the unity of *care/treatment (behandling/hjelp)* and *administration/assistance (administrasjon/fovaltning)*. From 1966 until 1999, *administration* gradually became a more central concept to the understanding of social work. This gradual change in the semantic framing of social work, followed mainly as a consequence of research pinpointing lacking competence among social workers regarding judicial and administrative

practices, and recurring insistence on the part of governmental officials for a more *administrative* oriented social worker. Meanwhile, representatives of the social work professions themselves found the *care/treatment* aspect even more problematic, arguing it denoted a too individualistic approach to social problems. The processes leading up to the 1999-plan was thus marked by a deliberate redefinition of the concept of professional social work, now being conceptualized through the unity of *administration* and *relational work*.

There never existed a formal connection between the education and the social service administration, and governmental departments didn't execute direct control in the shaping of educational plans. Still, there was a marked tendency, especially from 1983, to formulate the plans in accordance to current social policy. The reconceptualization of professional social work through the 1999-plan should be interpreted in light of the changes in social policy norms and semantics, markedly the gradually stronger emphasis put on *activation-policies* and what during the 1990s came to be known as the *political work-line* (*arbejdslinje*). Relations between professional social work and social service administration have long been characterized by some level of tension. Especially during the 1980s questions were being asked regarding the relevance of the education in relation to developments within social policy, typically signified by the continuous call for a more administrative oriented social worker. The 1999-reconceptualization represents a deliberate adaptation to current social policy making. Still, this semantic intervention seems to rest on an underestimation of the more fundamental changes in political norms following in the wake of the political *work-line*.

The 2009-reform represents a more fundamental change. The social service administration was dismantled as part of a grand scale reorganization of the national insurance administration and the national employment service, and became a fully integrated part of the NAV-organization: The joint governmental organization for insurance/welfare, employment/work and social services. The policy language through which the reorganization was formulated centers on concepts of *work* and *activation*, and concepts of social work barely figure within the policy documents. Furthermore, the professional role within the context of NAV is thoroughly restricted through guidelines regarding professional practice and the division of labor within the organization. On top of this, NAV-workers, regardless of their educational background, are subjected to internal educational programs aimed at shaping professional competence in accordance to the *work-line*. This leaves the role for

professionals in the organization less autonomous, the recognition of professional social work virtually non-existing, and the demand for social workers unclear.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	13
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	13
1.2 VALG AV FRAMGANGSMÅTE	15
1.3 AVGRENSING: HVA ER SOSIALT ARBEID OG HVORDAN STUDERER JEG DET?	19
1.4 KILDER	23
1.4.1 <i>Oversikt over kilder</i>	23
1.4.2 <i>Kildenes innhold og utsagnskraft</i>	26
2. OM BEGREPSHISTORIE SOM HISTORIE TEORI OG METODE	34
2.1 OPPTAKT TIL EN BEGREPSHISTORIE	35
2.2 BEGREPSHISTORIE SOM PROGRAM OG METODE	38
2.3 TEORETISKE POSISJONER OG METODISKE VERKTØY	41
2.3.1 <i>Begrepshistoriens undersøkelsesområde</i>	42
2.3.2 <i>Begrepshistoriens historisk-kritiske fundament</i>	49
2.3.3 <i>Begrepshistorie, mellom språkvitenskap og sosialhistorie</i>	53
2.3.4 <i>Om begrepshistoriens teoretiske egennytte</i>	62
2.3.5 <i>Koselleck, i mot periodisering?</i>	69
2.4 MIN FORSTÅELSE OG BRUK AV BEGREPSHISTORISK METODE	77
3. PERSPEKTIV PÅ SOSIALT ARBEID I TIDLIGERE FORSKNING	84
3.1 YRKET, ARBEIDETS INNHOLD OG HISTORISKE LINJER	85
3.1.1 <i>Sosialt arbeid, ett yrke? Om arbeidsdeling og nasjonale variasjoner</i>	87
3.1.2 <i>Betegnelser på sosialt arbeid?</i>	90
3.1.3 <i>Spenninger og dilemma i sosialt arbeid?</i>	93
3.2 PROFESJONSBEGREPET SOM PROBLEM OG MULIGHET	99
3.2.1 <i>Om profesjoner og profesjonalisering</i>	100
3.2.2 <i>Om sosialt arbeid som profesjon og sosialt arbeids profesjonalisering</i>	103
3.3 AVSLUTNING	109
4. SOSIALOMSORGSLOVEN OG ETBLERINGS AV SOSIALKONTORET, 1955-1964	112
4.1 SOSIALOMSORGSLOVEN OG SOSIALT ARBEID I LITTERATUREN	113
4.2 SOSIALOMSORGSLOVEN I KONTEKST	122
4.3 LOVEN SOM TEKST OG NORM FOR SOSIALT ARBEID	125

4.4	OM ORGANISERINGEN AV DET SOSIALE ARBEIDET I KOMMUNEN.	130
4.5	DET POLITISKE ORDSKIFTET OM LOVEN.	134
4.6	AVSLUTNING.....	142
5.	REFORM AV SOSIALARBEIDERUTDANNINGEN, 1955-1966.	147
5.1	SOSIALT ARBEID OG UTDANNINGSREFORMEN I LITTERATUREN.	148
5.2	UTDANNINGSREFORMEN I KONTEKST.	159
5.3	LUND-PLANENS BEGREP OM <i>SOSIALT ARBEID</i>	164
5.4	SOSIALT ARBEID I FLERE KONTEKSTER.....	166
5.5	STUDIEORDNINGEN I LUND-PLANEN.	172
5.6	FORSTÅElsen AV LUND-PLANEN I 1963.....	181
5.7	LUND-PLANEN I DET POLITISKE SYSTEMET.....	188
5.8	AVSLUTNING.....	197
6.	SOSIALTJENESTELOVEN OG UTVIKLINGEN I SOSIALSEKTOREN, 1966-1991.	202
6.1	SOSIALTJENESTELOVEN OG SOSIALT ARBEID I LITTERATUREN.	203
6.2	SOSIALTJENESTELOVEN I KONTEKST.....	212
6.2.1	<i>Linjer i sosialsektorens utvikling - En oversikt.....</i>	<i>212</i>
6.2.2	<i>Behovet for reform av sosiallovgivningen i 1989 og 1991.....</i>	<i>214</i>
6.3	SOSIALTJENESTELOVEN SOM TEKST OG REFORM AV SOSIALTJENESTEN.	222
6.3.1	<i>Om formålsbestemmelsene.</i>	<i>223</i>
6.3.2	<i>Om Sosialtjenestens oppgaver.</i>	<i>226</i>
6.3.3	<i>Ansvarsfordeling og administrasjon.</i>	<i>239</i>
6.3.4	<i>Om sosialt arbeid og profesjonaliseringen av sosialtjenesten.</i>	<i>246</i>
6.4	SOSIALTJENESTELOVEN OG DET POLITISKE ORDSKIFTET.....	253
6.4.1	<i>Ordskiftet om sosialloven: Sentrale tema og begrep.</i>	<i>253</i>
6.4.2	<i>Endringer i sosiallovens historisk-politiske semantikk.</i>	<i>262</i>
6.5	AVSLUTNING.....	266
7.	RAMMEPLANEN I 1983, FAGUTVIKLING 1967-1983.....	278
7.1	SOSIALARBEIDERUTDANNINGEN OG RAMMEPLANUTVIKLING SOM TEMA I LITTERATUREN.....	279
7.2	1983-RAMMEPLANEN: SOSIALT ARBEIDS FUNKSJON OG INNHOLD.	288
7.2.1	<i>Trekk ved rammeplanen som tekst og styringsinstrument, 1967-1983.</i>	<i>288</i>
7.2.2	<i>Utdanningens målsetting, 1974 og 1983.....</i>	<i>290</i>
7.2.3	<i>Sosialt arbeid som fag, 1967 til 1983.</i>	<i>295</i>

7.3	1983-PLANEN I KONTEKST.....	299
7.3.1	<i>Sosialt arbeid som fag og arbeidskraft, 1971-1974.....</i>	300
7.3.2	<i>Om bakgrunn, saksgang og kildegrunnlag.....</i>	304
7.3.3	<i>En tidsmessig utdanning: Nasjonal politikk som kontekst?.....</i>	308
7.3.4	<i>Sosialforskning som som begrunnelse for endring?</i>	312
7.4	FORSTÅELSER AV SOSIALT ARBEID SOM FAG OG ARBEIDSKRAFT.	316
7.4.1	<i>Fag og arbeidskraft, semantiske motsetninger?.....</i>	317
7.4.2	<i>Høringsrundens betydning for 83-planen.....</i>	322
7.5	AVSLUTNING.....	324
8.	RAMMEPLANEN I 1999, FAGUTVIKLING 1985-1999.....	328
8.1	SOSIALT ARBEID OG 99-PLANEN SOM TEMA I LITTERATUREN.	328
8.2	1999-RAMMEPLANEN: REDEFINERING AV SOSIALT ARBEID?	334
8.2.1	<i>99-rammeplanen som tekst og styringsinstrument.</i>	334
8.2.2	<i>Om utdanningens formål.....</i>	338
8.2.3	<i>Sosialt arbeid som fag, 1983 og 1999.....</i>	344
8.3	99-PLANEN I KONTEKST: MELLOM SAMORDNING OG FAGLIG REORIENTERING.	349
8.3.1	<i>Arbeidet med 99-planen: Saksgang og kildegrunnlag.</i>	350
8.3.2	<i>Generell del og «Idéen om samordning», 1985-1994.....</i>	352
8.3.3	<i>Samordningsspørsmålet, 1993-1997: Spesialisering av sosialt arbeid?</i>	359
8.3.4	<i>Yrkesspesifikk del: Særfaglig reorientering?.....</i>	366
8.4	FORSTÅELSER AV SOSIALT ARBEID I 1999.....	373
8.4.1	<i>Semantiske hovedtendenser: Motsetningsfri uenighet?</i>	374
8.4.2	<i>Understrøminger: Semantiske motsetninger og diskursivt mangfold.....</i>	377
8.5	AVSLUTNING.....	381
9.	LOV OM SOSIALE TJENESTER I NAV OG NAV-REFORMEN SOM KONTEKST, 2001-2009.	
	385	
9.1	INNLEDNING.....	385
9.2	LOVEN I 2009 OG NAV-REFORMEN SOM TEMA I LITTERATUREN.....	386
9.3	LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN	395
9.3.1	<i>Lovens formål.....</i>	396
9.3.2	<i>Myndighetsrelasjoner, styring og organisering.....</i>	398
9.3.3	<i>De sosiale tjenester i NAV.</i>	403

9.4	LOV OM SOSIALE TJENESTER I NAV – I KONTEKST.....	412
9.4.1	<i>Behovet for reform av sosiallovgivningen, 2009.</i>	412
9.4.2	<i>Behovet for reform av «arbeids- og velferdsforvaltningen», 2005.</i>	415
9.4.3	<i>Behovet for reform av virkemiddelapparatet, 2007.</i>	420
9.5	SOSIALTJENESTELOVENS POLITISKE SEMANTIKK.	427
9.5.1	<i>Konseptualisering av sosiale tjenester i lov- og lovforarbeid.</i>	427
9.5.2	<i>Reformtenkning i det politiske ordskiftet.</i>	434
9.6	AVSLUTNING.....	440
10.	SOSIALT ARBEID SOM FAG OG ARBEIDSOMRÅDE, 1955-2009.	450
10.1	ENDRING OG KONTINUITET I FORMINGEN OG FORSTÅElsen AV SOSIALT ARBEID.	450
10.1.1	<i>Bruken av sosialt arbeid som begrep, 1963-2009.</i>	452
10.1.2	<i>Semantiske relasjoner og sentrale begreper, 1955-2009.</i>	456
10.1.3	<i>Formingen av sosialt arbeid som fag og arbeidsområde, 1955-2009.</i>	463
10.2	BEGREPSHISTORIENS NYTTE.	471
	APPENDIKS: BEGREPER I FORMINGEN AV SOSIALT ARBEID SOM FAG OG ARBEIDSOMRÅDE, 1955-2009	479
	KILDEmateriale	489
	OFFENTLIGE DOKUMENT	489
	<i>Lover og plandokument</i>	489
	<i>Stortings- og regjeringsdokument</i>	489
	<i>Offentlige utredninger</i>	490
	<i>Annet</i>	491
	ARKIVmateriale	492
	<i>S-3151/S-4F-12418: Rådet for sosialarbeiderutdanningen og Rådet for høyskoleutdanning i helse og sosialfag</i>	492
	<i>S-4212: Norgesnettrådet</i>	492
	<i>Publikasjoner fra Rådene</i>	492
	<i>Rapporter og litteratur brukt som kilder</i>	493
	NETTSIDER	494
	LITTERATUR	495
	ERRATA	509

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Med lov om sosial omsorg i 1964 ble sosialkontoret etablert som kommunal etat for å håndtere *sosiale problemer*. Den nye loven og etaten var det institusjonelle uttrykket for den politiske målsettingen om å fjerne det siste av restfattigdom og gjøre folk selvhjulpne. Arbeidet med utmåling av økonomisk stønad, som hadde blitt regulert under først *fattig-* og deretter *forsorgsloven*, ble nå definert som *sosial omsorg* hvor økonomisk sosialhjelp bare var et av flere virkemidler. Arbeidet innenfor den nye etaten ble omtalt som *sosialt arbeid*, og det ble hevdet at den nye lovens hensikt var å sørge for at klientene ble møtt med *sosial behandling*. Nye begreper var ment å signalisere ny politikk, et nytt syn på klienter og den hjelpen de trengte. Det gamle skillet mellom verdige og uverdige hjelpetrequende skulle viskes ut og økonomisk hjelp skulle bli overflødig. Ethvert «mindreverdighetsbegrep» forbundet med hjelpen skulle fjernes, har Anne-Lise Seip poengtert.¹ For å oppfylle disse idealene skulle arbeidet profesjonaliseres, og for å møte behovet for profesjonell fagutdannet arbeidskraft innenfor den nye etaten, ble det gjennomført en reform av den statlige *sosialarbeiderutdanningen*.² Fram mot 1980-tallet ble *sosialarbeidere* den største yrkesgruppen innenfor sosialkontoret og *sosialt arbeid* som *fag* et sentralt grunnlag for utførelsen av arbeidet. I forlengelsen av dette vokste fram en binding mellom *sosialt arbeid som arbeidsområde* ved sosialkontoret og *sosialt arbeid som fag*, mellom sosialsektoren og sosialarbeiderutdanningen. Slik har det i alle fall blitt forstått.³

De siste ti årene har det kommunale sosialarbeidet blitt gradvis integrert i den statlige arbeids- og velferdsetaten (NAV) og underlagt *arbeidslinja* og målsettingen om å få flest mulig i arbeid. Det har blitt hevdet at NAV og *arbeidslinja* representerer et nytt syn på hvordan arbeidet med *sosiale problemer* skal organiseres og hvilket innhold det bør ha. Og

¹ Seip (1994): 225.

² Flere har hevdet at arbeidet i sosialsektoren ble oppfattet som spesielt viktig å profesjonalisere fordi lekmannsskjønnet sto sentralt, noe som ga lite trygghet for hvilke prinsipper som ble lagt til grunn for arbeidet. Se f.eks. Andenæs (1990): 362; Haave og Nordby (1994): 21.

³ Seip (1994: 233) viser til at *sosialarbeiderne* var tiltenkt en sentral rolle. I sitt bind i *Etterkrigshistorisk register* viser Per Haave og Trond Nordby at flere har forstått forholdet mellom sosialarbeiderutdanningen og sosialsektoren som preget av en slags binding, og at enkelte har hevdet at sosialarbeiderne fikk tilnærmet yrkesmonopol ved sosialkontoret. Se Haave og Nordby (1994): 34-35.

det har blitt hevdet at NAV står for en tenkning om behandling og brukere som bryter med tenkningen i *faget sosialt arbeid*.⁴ Dersom det har eksistert en binding mellom *sosialt arbeid som arbeidsområde* i den kommunale sosialsektoren og *sosialt arbeid som fag*, kan denne bindingen ha blitt brutt med NAV-reformen. Samtidig har flere problematisert utgangspunktet og hevdet at forholdet mellom sosialpolitiske idealer, det faktiske arbeidet i sosialsektoren og sosialt arbeid som fag lenge har vært preget av spenninger og motsetninger.

Seip har hevdet at selv om *sosialomsorgen* ble lansert som et brudd med *fattighjelpen*, så rommet den motstridende politiske ideal fordi trekk ved *fattighjelpen* ble videreført.⁵ Lars-Inge Terum har hevdet at arbeidet med økonomisk sosialhjelp fremdeles hadde en sentral plass, at profesjonelle sosialarbeidere fikk et uklart mandat og at utviklingen av sosialarbeiderutdanningen dessuten har fulgt sin egen logikk, uavhengig av målsettingene for sosialsektoren. Fra begynnelsen av har det derfor eksistert en spenning mellom *sosialt arbeid som fag* og *arbeidsområdet* i sosialsektoren: Faget har vært rettet mot å *hjelpe* enkeltmennesker og *behandle* problemer, mens *arbeidsområdet* har blitt preget av at arbeidet med å *forvalte* og *administrere* ytelser og hjelpeordninger har inntatt en dominerende plass.⁶

Følger vi Terum er det dermed både uklart i hvilken grad *sosialomsorgen* betød et brudd med *fattighjelpen*, det er uklart hvilken plass og funksjon fagutdannede sosialarbeidere fikk og om *sosialt arbeid som fag* har blitt formet i relasjon til politiske målsettinger. Han har dessuten vist at den faktiske utviklingen i sosialsektoren, gikk i motsatt retning enn det som ble lagt til grunn da *sosialomsorgen* ble opprettet.⁷ Mens målet på 1960-tallet var å fjerne det siste av restfattigdommen, ble utviklingen fra 1980-tallet preget av økende arbeidsledighet og fattigdom. Nettopp disse utviklingstrekkene danner også noe av bakgrunnen for *arbeidslinja* og etter hvert NAV-reformen.

Om *arbeidslinja* og NAV som *etat* representerer en utfordring for *sosialt arbeid som fag*, er dette noe som utløses av spenninger som har ligget der siden 1960-tallet? Skyldes det at sosialpolitikken og prinsippene i sosialsektoren har endret seg gradvis underveis, eller at sosialt arbeid som fag har utviklet seg i en annen retning enn politikken? Betyr det at NAV

⁴ Se for eksempel: Røysum (2010). Det har også blitt hevdet at NAV-systemet innebærer en generell nedvurdering av profesjonell fagkompetanse. Se Helgøy m.fl. (2011): 48.

⁵ Seip (1994): 237-238.

⁶ Se for eksempel Terum (1996).

⁷ Terum (1996).

representerer en tenkning omkring problemer og løsninger som står i motsetning til tenkningen i sosialt arbeid som fag? Kan et oppfattet misforhold mellom prinsippene for arbeidet i NAV, og prinsippene i sosialt arbeid som fag, skyldes en kombinasjon mellom de muligheter nevnt over? Eller er denne måten å forstå forholdet mellom *fag* og *arbeidsområde*, mellom *utdanning* og *etat*, problematisk? Oppfatningen av at det finnes et motsetningsforhold mellom sosialt arbeid og NAV, når det kommer til forståelsen av problemer og løsninger, og muligheten for at NAV representerer et slags brudd, og dermed er en utløsende faktor bak dette motsetningsforholdet, er det som har motivert arbeidet med denne avhandlingen. For å søke å forstå forholdet mellom sosialt arbeid som fag og arbeidsområdet innenfor sosialsektoren og det som etter hvert ble NAV, søker avhandlingen å gi svar på to overordnede problemkompleks:

- I. Hvilke hensyn har formet arbeidsområdet innenfor sosialsektoren, i hvilken grad har fagutdannede sosialarbeidere og sosialt arbeid vært etterspurt, hvilken funksjon har fagutdannede sosialarbeidere blitt tilskrevet, og hva har blitt forstått med sosialt arbeid som fag og arbeidskraft i sosialsektoren?
- II. Hvilke hensyn har formet sosialarbeiderutdanningen og dermed sosialt arbeid som fag, i hvilken grad har faget blitt formet i relasjon til de politiske målsettingene for sosialsektoren, og hva har blitt forstått med sosialt arbeid som fag og arbeidskraft i utdanningen?

1.2 Valg av framgangsmåte

Dette er en undersøkelse av hvordan *sosialt arbeid* har blitt formet og forstått som *fag* og *arbeidsområde* i relasjon til oppbyggingen og utviklingen av den kommunale sosialsektoren, fra den første sosialloven i 1964 til den siste sosialloven i 2009. Undersøkelsen sikter altså mot å forstå hvordan *sosialt arbeid* formes og forstås innenfor to ulike institusjonelle sammenhenger og politikkkfelt, hvordan tenkningen innenfor disse to feltene står til hverandre og om tenkningen varierer over tid. For å forstå formingen og forståelsen av *sosialt arbeid* innenfor disse to feltene tar jeg utgangspunkt i *sosialt arbeid* som *begrep* og følger en begrephistorisk metode, hvor utgangspunktet er at begreper antas å være flertydige og å representere en *kampgrunn* hvor ulike virkelighetsoppfatninger står mot hverandre.⁸ Valg av metode skyldes at jeg studerer et fenomen som har hatt tydelig forankring i et begrep, og som jeg forventer vil ha ulike betydninger i de to institusjonelle kontekstene og over tid.

⁸ Begrephistorien som metode blir gjort rede for og drøftet utfyllende i kapittel 2.

Metodevalget er dermed dels begrunnet ut i fra undersøkelsens tema og innretning, men også for å gripe det jeg oppfatter som problemer i det som er skrevet om sosialt arbeid og sosialsektoren i den perioden jeg studerer.

Som metode forbindes begrepshistorie med den tyske historikeren Reinhart Koselleck (1923-2006). En grunnleggende antagelse for Koselleck er at det finnes et stort analytisk potensial i å utforske forholdet mellom hvordan et fenomen har blitt betegnet, hvordan betegnelsesmåten har endret seg, og hvilke begreper vi som forskere tar i bruk for å betegne fenomenet. Manglende sensitivitet overfor hvordan forståelsen av begreper endres over tid kan lede til unødige entydiggjøring av historien. Manglende refleksjon over forholdet mellom språket i kildene og det språk vi som forskere bruker for å framstille det som står der, kan lede til at fortidige fenomeners historiske egenart tones ned, og i ytterste konsekvens at vi framstiller dem på en måte som ikke korresponderer med hva de betød i sin samtid.

I det som er skrevet om sosialt arbeid og sosialsektoren er det enighet om at sosialomsorgsloven i 1964 skapte en definert etterspørsel etter fagutdannede sosialarbeidere og at utdanningsreformen i 1966 ble gjennomført i relasjon til lovreformen, som en måte å sikre tilførelsen av kompetent arbeidskraft til sosialkontoret. Samtidig preges litteraturen av ulike og dels motstridende måter å fremstille hva disse hendelsene betød i sin samtid og hva de representerer i et lengre tidsperspektiv. Ulike begreper brukes om de samme fenomen og ett og samme begrep kan betegne ulike fenomen.⁹ Sett fra et begrepshistorisk perspektiv kan dette framstå som problematisk fordi valg av begrep ofte ikke drøftes åpent og fordi dette skaper uklarhet om hvordan ulike framstillinger korresponderer med fortiden. Dette gir grunn for å spørre hvorvidt det finnes problemer knyttet til disse historiefremstillingene, mer spesifikt til hvordan de konstruerer og bruker sentrale begrep og hvordan disse bærer historiefremstillingen. Skyldes tolkningsforskjellene valg av perspektiv og kildemateriale, eller skyldes det at de som skriver ikke i tilstrekkelig grad har utforsket hva sentrale begreper betød i sin samtid, og at de tilskriver dem betydninger som vrir forståelsen av dem? Min antakelse er at disse tolkningsforskjellene oppstår fordi historien skrives uten at språket i kildene også gjøres til en del av undersøkelsen, og at en begrepshistorisk metode derfor har mye å tilføre studiet av sosialsektoren og *sosialt arbeid*. Min bruk av begrepshistorie begrenser seg derfor ikke til kildematerialet. Jeg er også opptatt av hvordan sentrale begreper

⁹ Problemer knyttet til framstillingen av reformene på 1960-tallet drøftes både i kapittel 3 om «Tidligere forskning» og i kapittel 4 og 5 som omhandler de respektive reformene.

forstås og brukes i litteraturen og hvilke konsekvenser dette har for framstillingen av historien.

Begrepshistorie innebærer å bruke begreper som inngang til å undersøke historien og dermed at språket i kildene settes i sentrum for undersøkelsen. En grunnleggende antagelse er at begreper må forstås med bakgrunn i hvordan de blir tilskrevet innhold; ved å bli definert, men også ut i fra hvordan de brukes for å oppnå noe. Å studere begreper innebærer å undersøke hvordan begrepet inngår i en argumentativ struktur, og dermed at vi må ha et videre blikk for den sosiale og språklige sammenhengen begrepet brukes i. Det å skrive begrepshistorie dreier seg altså ikke om historie om enkeltbegrep. Det dreier seg om hvordan begreper inngår i større sammenhenger, og om hvordan begrepenes posisjon i disse sammenhengene gir en inngang til å forstå sosiale fenomener.

For Koselleck var begrepshistorien et svar på det han oppfattet som en manglende erkjennelse av språkets betydning i historiske prosesser, og som følge av dette en manglende forståelse av historiske fenomeners egenart. Koselleck var kritisk til tyske sosialhistorikere sin bruk av moderniseringsteoretiske perspektiv innlånt fra samfunnsvitenskapen for å forklare framveksten av *moderne* samfunn. Han anså dette som mer enn et metodeproblem for historikere, men et problem ved historievitenskapen fordi analyser fundert i samfunnsvitenskapelige teorier gjorde det mindre tydelig hva som var historievitenskapens særegne bidrag til forståelsen av historien og samfunnet. Begrepshistorien ble utviklet gjennom 1960- og 70-tallet som en reaksjon på tendenser i historieskrivingen fram til da. Begrepshistorien må slik betraktes innenfor det vi gjerne betegner som *den språklige vendingen* i human- og samfunnsvitenskapene og er et uttrykk for vitenskapsteoretiske erkjennelser som i dag er mer vanlig tankegods. Om begrepshistorien representerte et kritisk korrektiv da den kom, er det dermed et spørsmål om den fremdeles gjør det. Er det slik at framstillinger skrevet etter den språklige vendingen også kjennetegnes ved de problemer metoden ble utviklet for å bøte på?

Dette spørsmålet har spesiell relevans for mitt prosjekt fordi mye av det som er skrevet om sosialt arbeid er skrevet ut i fra et *profesjonsteoretisk* perspektiv. Det finnes ulike retninger innenfor profesjonsteorien, utviklet på ulike tidspunkt med referanse til pågående vitenskapsteoretiske debatter. Et fellestrekk for mye profesjonsteori er at teorien hviler på et underliggende moderniseringsteoretisk premiss. Det gjelder først og fremst det vi kan kalle et *funksjonalistisk perspektiv* som var dominerende fram til cirka 1970, og fra 1970 et

maktkritisk perspektiv som kom som en reaksjon på det funksjonalistiske. Mot slutten av 1980-tallet ble profesjonsforskningen så preget av det som har blitt kalt en historie-sosiologisk vending, hvor moderniseringsteoretiske perspektiv ikke er sentrale. For min del er det et generelt siktemål å undersøke hva valg av analytiske begrep har å si for forståelsen av historien, og mer spesielt hva bruken av profesjonsteori betyr. Preges litteraturen om sosialt arbeid av moderniseringsteoretiske perspektiv som underminerer historiske fenomeners egenart?

Innenfor den begrephistoriske litteraturen framstår det som klart hva begrephistorie innebærer på et overordnet nivå: Fordi begreper er sentrale i menneskelig kommunikasjon i de sosiale og politiske sammenhenger hvor en diskuterer hvordan et samfunn skal innrettes, antas begrepene å gi spesiell innsikt i disse sammenhengene. Begrepene ses som flertydige fordi de antas å representere en kampgrunn hvor ulike forståelser av virkeligheten står i mot hverandre. Begrepene brukes dermed som inngang til å studere hvordan forholdet mellom ulike forståelser av virkeligheten utvikler seg over tid.

Samtidig som det er klart hva begrephistorien sikter mot, var Koselleck pragmatisk når det kom til å bruke og utlegge begrephistorie som metode. Foruten at metoden setter språket i kildene i sentrum, framstår det derfor som mer uklart hvilke konkrete grep som utgjør den begrephistoriske metoden. Mitt utgangspunkt er at det må være tydelig hva en metode innebærer, slik at det blir tydelig hvilke innsikter som kan tilskrives valg av metode. Mens mange som skriver begrephistorie tar som utgangspunkt at metodisk pragmatisme er en fordel, ønsker jeg å undersøke hva det gir å binde seg til et klart sett av metodiske verktøy. Dessuten mener jeg at selv om Koselleck selv er pragmatisk innstilt, og mange framhever nettopp dette som en styrke, så finnes det en metodisk kjerne i de begrephistoriske arbeidene hans som blir oversett dersom en framhever hans egen pragmatisme. I neste kapittel vil jeg derfor ta for meg sentrale bidrag hos Koselleck, og innenfor litteraturen om Koselleck, og drøfte forfatterskapet med sikte på å forstå hans historieteoretiske posisjon og skille ut det jeg oppfatter som kjernen i den begrephistoriske metoden, og tydeliggjøre det sett med verktøy som jeg bruker i min undersøkelse. Slik legger jeg også opp til å drøfte hvorvidt metoden faktisk bringer med seg noe nytt. Er det slik at en begrephistorisk undersøkelse av *sosialt arbeid* gir grunnlag for ny innsikt som andre framstillinger og perspektiver ikke har gitt?

1.3 Avgrensning: Hva er sosialt arbeid og hvordan studerer jeg det?

Når den unge kvinnen kommer til sosialkontoret med sin lille gutt på tre år og ber om hjelp, møter hun en sosialarbeider som vurderer hva som vil være best nettopp for henne. Fra det øyeblikket kaller vi det som foregår mellom de tre personene sosialt arbeid.¹⁰

Slik innleder Irene Levin boken *Hva er sosialt arbeid?* (2004). Sitatet speiler det som er Levins utgangspunkt, at det knapt er mulig å si hva sosialt arbeid «er» – det dreier seg om hva man «gjør».¹¹ Levins måte å utlegge begrepet må naturligvis forstås med bakgrunn i hva hun søker å oppnå med boken og hvem det er rimelig å tro at hun i hovedsak henvender seg til. Dette blir et spørsmål om hvem Levin er, hvilken posisjon henvender hun seg fra og hvorfor er det nettopp hun som skriver boken om *sosialt arbeid* i *Universitetsforlagets* «hva er»-serie?

Utgangspunktet for at Levin skriver boken er at hun er «professor i sosialt arbeid», spesielt opptatt av «teori og metodeutviklingen i (...) sosialt arbeid» og at hun betraktes som en av «Norges fremste fagformidlere» – innenfor faget sosialt arbeid. Hensikten er dels å gi en «introduksjon», dels gi «nye perspektiver» til «den viderekomne». Når Levin tar utgangspunkt i et møte mellom en sosialarbeider og en som søker hjelp ved sosialkontoret idet hun skal beskrive hva sosialt arbeid kan dreie seg om, virker det også rimelig å anta at hun som fagekspert henvender seg til de som skal lære hvordan sosialt arbeid utøves, enten de er noviser eller viderekomne. Det var i alle fall slik jeg brukte boken da jeg underviste sosionomstudenter i *sosialt arbeids historie* ved det treårige bachelorstudiet i sosialt arbeid: Som en autoritativ faglig fundert introduksjon til *sosialt arbeid* for studenter.¹²

Når Levin er opptatt av å forstå sosialt arbeid som noe som *gjøres*, og dermed at sosialt arbeid som arbeid ikke *er* noe bestemt, må dette ha å gjøre med hennes faglige ståsted og hva hun mener at de som skal utøve sosialt arbeid eksempelvis ved et sosialkontor skal ha i tankene. Likevel blir det fra mitt ståsted åpenbart at sosialt arbeid nettopp *er* noe bestemt, fordi begrepet har en rekke konkrete betydninger. Det er en *utdannelse* som kvalifiserer for et *yrke*, det er et *fag* som ligger til grunn for *utøvelsen* av et *yrke*, det er en *faglig disiplin* som det er mulig å bli professor i, og det er et *begrep* som brukes for å betegne alle disse tingene,

¹⁰ Levin (2004): 9.

¹¹ Ibid.: 7.

¹² Sitatene er hentet fra bokens omslag, hvor forlaget omtaler hensikten med serien og Levin som fagperson.

så vel som *det arbeid* som utføres av sosialarbeidere ved et sosialkontor. Forstått slik, kan sosialt arbeid også betegne det *arbeidsområdet* som inntas av sosialarbeidere ved et sosialkontor. At det er en utdanning, et fag, et yrke – og så videre – blir hos Levin tatt for gitt, fordi det vesentlige for henne er at sosialt arbeid er det som gjøres av sosialarbeidere når de møter noen med problemer. Det er relasjonen til den hjelpesøkende som definerer det sosiale arbeidet, og sosialt arbeid kan dermed ikke på forhånd låses til bestemte handlinger eller forståelser. Like fullt er det slik at det finnes en utdanning som nettopp sikter mot å gi sosialarbeidere en bestemt forståelse av hvordan møtet med hjelpesøkende skal foregå.

For min del har *sosialt arbeid* to betydninger og gir utspring til to analytiske strategier: (1) Jeg forholder meg til det som en *empirisk størrelse* og er da opptatt av hva begrepet betyr og hvordan det brukes i de sammenhenger hvor det framtrer i kildematerialet. (2) Jeg anvender det som et *analytisk begrep* og tar da som utgangspunkt at *sosialt arbeid som fag og arbeidsområdet* innenfor sosialkontoret kan betegnes som *sosialt arbeid*. Mer spesifikt er jeg opptatt av hvordan *faget* og *arbeidsområdet formes* og hvilke hensyn de formes ut fra, i hvilken grad *sosialt arbeid* brukes for å betegne disse fenomenene, hvilke andre begrep som eventuelt tas i bruk for å betegne disse fenomenene og i så fall hvordan disse begrepene blir forstått. Denne måten å skille mellom sosialt arbeid som *empirisk* og *analytisk begrep* gjelder ikke bare sosialt arbeid, men reflekterer den måten jeg nærmer meg begreper ut i fra et begrephistorisk perspektiv.

Konsekvensen av denne måten å nærme seg *sosialt arbeid* som *begrep* og *fenomen*, er at spørsmålet «hva forstås med sosialt arbeid» har to sider: På den ene siden er det et spørsmål om hva som faktisk legges i begrepet når det brukes. På den andre siden er det et spørsmål om å forstå de fenomenen jeg studerer begrepet i relasjon til. Jeg forutsetter at fagutdannede sosialarbeidere, når de jobber i sosialsektoren, utfører arbeidet sitt med bakgrunn i det sosialfaglige grunnlag som de får gjennom utdanningen. Hva vi rent analytisk kan betegne som *sosialt arbeid som fag*. Dernest antar jeg at *faget* hviler på en forståelse av hva sosialarbeidere kan utrette i sosialsektoren. Når jeg undersøker utdanningen er jeg opptatt av: (1) Hvordan faget fylles med innhold: Hvilke fag og disipliner utdanningen bygges opp av, forholdet mellom dem og måten en begrunner fagsammensetningen og setter det sammen til en helhet. (2) Hvordan formålet med utdanningen formuleres: Hvilke oppgaver en tenker seg at sosialarbeidere skal/bør arbeide med og hva det sosiale arbeidet består i. Videre forutsetter jeg det innenfor sosialsektoren konstitueres et arbeidsområde som vi rent analytisk kan

betegne som *sosialt arbeid som arbeidsområde*. Dernest antar jeg at *arbeidsområdet* avgrenses med bakgrunn i en foreliggende forståelse av sosiale problem og måten disse skal håndteres, og ved at det settes grenser for ansvars- og myndighetsrelasjoner innenfor arbeidsområdet. Når jeg undersøker sosialsektoren er jeg opptatt av: (1) Hvilke problemer sosialkontoret skal løse og hvordan problemene forstås. (2) Hvilke føringer som legges for innholdet i arbeidet og hvordan arbeidet settes på begrep. (3) Hvor klart det er uttrykt hvem som skal utføre arbeidet, og i hvilken grad det etterspørres et sosialfaglig grunnlag og/eller fagutdannede sosialarbeidere. (4) Hvor autonom yrkesrollen innenfor arbeidsområdet er: Hva slags myndighet fagutdannede sosialarbeidere har i relasjon til de som styrer sektoren.

Sosialt arbeid har altså flere betydninger og kan sies å være både et *fag* og et *arbeidsområde*. Både *faget* og *arbeidsområdet* er fenomener som lar seg undersøke med bakgrunn i tekster som angir hva de skal være. Sosialarbeiderutdanningen og sosialsektoren styres med utgangspunkt i statlige styringsdokument som angir utdanningen og etatens organisering, innhold og formål. Det er henholdsvis nasjonale fag- og rammeplaner som styrer utdanningene og sosiallovene som styrer sosialsektoren. Slike lov- og plantekster består av, og utformes med bakgrunn i, argumenter som kan forstås å avklare hva sosialt arbeid skal være som *fag* og *arbeidsområde*. Argumentene i tekstene utgjør samlet sett en argumentativ struktur og jeg er opptatt av hvordan begrepet *sosialt arbeid* inngår i, former og formes av denne argumentative strukturen: Hvordan et begrep om sosialt arbeid brukes som ledd i en argumentasjon som sikter mot å avklare hva vi skal forstå med *sosialt arbeid som fag* og *arbeidsområdet* ved sosialkontoret.

Mens *sosialt arbeid* er det begrepet som står i sentrum for min undersøkelse, er det ikke det eneste begrepet jeg er opptatt av. Innenfor både utdanningen og sosialsektoren er jeg spesielt opptatt av bruken og forståelsen av en del begrep som har blitt hevdet å reflektere spenninger i sosialt arbeid som fag og mellom sosialt arbeid som fagutdannet arbeidskraft og sosialsektoren som offentlig etat som etterspør fagutdannet arbeidskraft. Det er på den ene siden en spenning knyttet til hvilke hensyn sosialarbeidere skal ivareta, gjerne uttrykt som en spenning mellom (1) *forvaltning* av samfunnsmessige ressurser og iverksetting av politiske målsetninger, og (2) *kritikk* av politikk og hjelpeapparat for å sørge for at hensynet til klient/bruker er tilstrekkelig ivaretatt. På den andre siden er det en spenning knyttet til sosialarbeidernes arbeidsutførelse, gjerne uttrykt som en spenning mellom (1) *saksbehandling* for å ivareta lover og regler og/eller klienters/brukeres rettssikkerhet og å

administrere ytelser og hjelpeordninger, og (2) *behandling* for å ivareta klienters/brukeres egne behov og å *hjelpe* dem med å fungere sosialt i samfunnet. Jeg presiserer at jeg her bruker disse begrepene *analytisk* for å tydeliggjøre hva jeg er ute etter. I likhet med *sosialt arbeid*, er dette begreper som ofte – men ikke alltid – finnes i kildene, og som når de finnes, ikke alltid har det begrepsinnhold jeg tilskriver dem her. Et vesentlig poeng for meg er derfor nettopp å få tak på hvordan disse begrepene og forholdet mellom dem varierer over tid, og hva det sier om forståelsen av sosialt arbeid som begrep og fenomen.

Kildeutvalget i avhandlingen er gjort med utgangspunkt i reformer innenfor det nevnte styringsgrunnlaget for utdanningen og sosialsektoren, og disse reformene brukes som utgangspunkt for å spore og forstå kontinuitet og endring. Undersøkelsens tidsmessige avgrensning begrunnes med utgangspunkt i disse reformene. Det første utkikkspunktet er reformer innenfor tjenestesektor og utdanning i henholdsvis 1964 og 1966. Undersøkelsen starter imidlertid ikke her, men går tilbake til 1950-tallet for å spore utgangspunktet og begrunnelsen for reformene. Det er vanskelig å sette noe absolutt startpunkt for når dette reformarbeidet starter, idet en ofte kan peke bakover mot foranliggende vedtak og prosesser. De kildene som er viktigst for min undersøkelse stammer fra 1960, men peker alle bakover. De eldste kildene jeg bruker er en innstilling fra 1948 fra komiteen som la grunnlaget for etableringen av den første statlige sosialarbeiderutdanningen ved Norges kommunal- og sosialskole i 1950 og en innstilling fra 1953 fra en komité som utredet ny forsorgslov og som peker fram mot sosialomsorgsloven. Særlig i forbindelse med undersøkelsen av utdanningen bruker jeg kilder som stammer fra midten av 1950-tallet. Jeg velger derfor å sette et cirka-startpunktet for undersøkelsen til 1955.

Fra 1955 strekker undersøkelsen seg fram til 2009, som er det året Stortinget vedtar den siste reformen jeg tar for meg: Lov om sosiale tjenester i NAV. I spennet fra 1955 til 2009 bygges framstillingen rundt seks reformer. I tillegg til de to nevnte i 1964 og 1966. Først sosialtjenestelovene i 1991 og 2009. Reformen i 1991 diskuteres i lys av en rekke mindre endringer i sosiallovgivningen og diskusjoner om sosialsektoren i perioden 1966 til 1991. Loven i 2009 forstås i lys av NAV-reformen i 2005 og en del mindre endringer i sosialloven på 2000-tallet. Dernest er det de nye rammeplanene for sosionomutdanningen i 1983 og 1999. 1983-planen diskuteres i relasjon til endringer i ramme- og undervisningsplaner på 1960- og 1970-tallet, mens 1999-planen blir forstått i relasjon til en diskusjon om

samordning av utdanninger innenfor helse- og sosialfeltet, som strekker seg tilbake til midten av 1980-tallet.

Kapitlene i avhandlingen følger en kronologisk struktur og den empiriske undersøkelsen er delt opp i seks kapitler som hver tar utgangspunkt i én reform: Tre kapitler (4, 6 og 9) omhandler reformer innenfor sosialsektoren; henholdsvis i 1964, 1991 og 2009. Tre kapitler (5, 7 og 8) omhandler den statlige sosialarbeiderutdanningen med reformer i 1966, 1983 og 1999. Selv om reformen i 1983 i tid kommer før loven i 1991, følger kapitlet om 1983-reformen (som kapittel 7) etter kapitlet om 1991-reformen (som kapittel 6). Grunnen til dette er at rammeplanen i 1983 har tilknytning til en del mindre reformer og diskusjoner på 1970-tallet som jeg beskriver i kapitlet om 1991-reformen.

Siktemålet er ikke en systematisk framstilling av hele tidsperioden. Undersøkelsen bygges opp som en studie av punkter og faser som blir holdt opp mot hverandre i det tiende og avsluttende kapittelet. Et sentralt grep vil være å holde forståelsen av sosialt arbeid innenfor utdanningen opp mot den forståelse av sosialt arbeid som legges til grunn i den kommunale sosialsektoren. Er forståelsen sammenfallende eller motstridende og hvordan endres den (eller ikke) over tid? I kapittel 2 drøfter jeg Kosellecks forfatterskap og toneangivende utlesninger av Koselleck med sikte på å forstå begrepshistorie som tilnærming til det å forstå og undersøke historiske fenomen, og for tydeliggjøre hvordan jeg vil gjøre bruk av begrepshistorie som metode. I kapittel 3 viser jeg hva som er skrevet om sosialt arbeid før med sikte på å få fram hvilke tema og problemstillinger som har vært sentrale, hvordan *sosialt arbeid* har blitt forstått og hvilke perspektiv det har blitt forstått ut i fra. Videre i dette kapitlet viser jeg hvilket materiale undersøkelsen bygger på, hva ulike kilder kan og bør brukes til å si noe om og dermed hvilke kilder jeg benytter meg av i ulike deler av undersøkelsen.

1.4 Kilder

1.4.1 Oversikt over kilder

Avhandlingen bygger grovt sett på to typer materiale: (1) Lovtekster og kilder til utformingen av lover og nasjonal politikk mer allment: Regjeringsdokumenter; offentlige utredninger (NOUer), Stortingsmeldinger og proposisjoner, og Stortingsdokumenter; innstillinger og debattreferater. Dette materialet er utgangspunktet for de delene av avhandlingen som omhandler formingen den kommunale sosialsektoren og brukes i tillegg

som delmateriale i de delene som omhandler formingen av utdanningen. (2) Kilder til formingen av sosialt arbeid som fag: Nasjonale fag- og rammeplaner og dokumenter knyttet til utviklingen av disse.

Mens flere har skrevet om utviklingen av sosialsektoren med utgangspunkt i den nasjonale politikken, er rammeplanene lite brukt som kilder til å forstå fagutviklingen. Vibeke Erichsen (2002) og Jan Messel (2013) har skrevet noe om rammeplanene, men da bare om selve plandokumentet og ikke arbeidet som leder fram til nye rammeplaner. Messel er også den eneste som har fulgt både den nasjonale politikken og fagutviklingen gjennom hele det tidsspennet jeg studerer. Mitt bidrag er likevel nytt, idet jeg går grundigere inn i både politikken og fagutviklingen enn Messel.

Den første typen materiale er offentlige dokument og lett tilgjengelige.¹³ Samtidig som dokumentene er lett tilgjengelig har de som tekster muligens blitt mer komplekse innenfor det tidsspennet jeg undersøker. Generelt vet vi at det i etterkrigstiden har skjedd en massiv utbygging av sentralforvaltningen og en faglig profesjonalisering av staben og av de miljøene som skriver utredninger og proposisjoner.¹⁴ Dernest er det et poeng at samfunnet i denne perioden har gjennomgått en sterk rettsliggjøring. Det blir flere lover og flere som arbeider med forvaltning av lover. Rettsliggjøringen har i sin tur satt større krav til forenkling av lovtekster og tolkningsgrunnlaget for disse. En konsekvens av økte krav til å lage forståelige lover er igjen at det settes større ressurser inn på utarbeidelsen av lovforarbeider og at lovforarbeidene blir flere og mer komplekse.¹⁵ Det er altså mange kilder, kilder som ofte

¹³ Stortingets dokumentserie har stått tilgjengelig på hylle ved eksempelvis Universitetsbiblioteket. Fra begynnelsen av 1990-tallet har mye og etter hvert alt av slike dokumenter også blitt tilgjengelig via Stortingets og Regjeringens nettsider, og gjennom Nasjonalbibliotekets digitaliseringsprosjekt. Siden 1990-tallet har nye saker umiddelbart blitt lagt ut, og i 2014 ble hele dokumentserien, 1814-2001, lagt ut i digitalisert form.

¹⁴ Tore Grønlie og Yngve Flo har vist at antallet forvaltningsenheter i sentraladministrasjonen er mer enn doblet i tiden etter 1945. Fra om lag 40 i 1947 til ett toppunkt på over 100 i 1989 (Grønlie 2009: 17). Etter dette har antallet stagnert eller gått noe tilbake. I 1950 var det i underkant av 3000 ansatte i departementene og drøyt 3000 i direktoratene. Fram til 1980 var antallet økt til henholdsvis ca. 5500 og 12000 (Ibid: 422). I 1950 var det ca. 190 og 130 ansatte i henholdsvis Sosialdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet. I 1980 hadde antallet økt til henholdsvis ca. 330 og 320 (Ibid: 429). Veksten i sentralforvaltningen har fortsatt etter 1980, men vært svakere. De viktigste endringene etter 1980 har kommet i form av omorganisering av det eksisterende apparatet (Grønlie og Flo: 440-447).

¹⁵ Jørn Øyrehagen Sunde har i forbindelse med sitt bind i høyesteretts historie sett rettsliggjøringen i et kvantitativt perspektiv som kan illustrere noe av denne utviklingen. I 1965 behandlet Stortinget 62 forslag til lovvedtak. Forarbeidene til disse lovvedtakene utgjorde da i snitt en tekstmasse på 59 sider som til sammen gir «om lag» 3700 sider forarbeidstekst. Første tiår på 2000-tallet gjorde Stortinget i snitt 123 lovvedtak i året med et snitt på om lag 10000 sider forarbeidstekst. Han trekker særlig fram 2005 som et toppår med 136 lovforslag behandlet i Stortinget, med et snitt på 125 sider forarbeid pr. lovvedtak og 17000 sider totalt forarbeidstekst. Sunde viser at den totale mengden sider forarbeid fram til 1995 øker i sær fordi Stortinget behandler flere lover. Etter 1995 har også forarbeidene blitt klart mer omfangsrike, noe han ser i relasjon til inkorporeringen av transnasjonal rett i det norske lovverket (Sunde 2015: 67).

består av store mengder tekst og som i seg selv hviler på en bearbeiding av komplekst fagstoff.

For å ta et eksempel: Reformen av den statlige sosialarbeiderutdanningen i 1966 ble gjort med bakgrunn i en 70 siders utredning skrevet av én mann. NOUen i fra 1985 som utredet ny sosiallov er over 400 sider, skrevet med bakgrunn i et arbeid utført av 9 personer, utvalgt innenfor politikk, forvaltning og forskning, og med tre sekretærer. Denne NOUen er også bare en av tre NOUer som danner utredningsgrunnlaget for den nye sosialloven i 1991. Min erfaring er derfor at kildematerialet vokser i kompleksitet og omfang. Det blir flere tekster som blir mer komplekse fordi de baserer seg på en mer omfattende bearbeiding av stoff. Med svært tilgjengelige, men samtidig mer komplekse kilder, har utfordringen ikke vært å finne relevante kilder. Utfordringen for en som jobber med politisk samtidshistorie vil knytte seg til representativitet og avgrensing: Å skille ut de kildene som sier mest om det en studerer og å gjøre avgrensinger som er velfunderte og forsvarlige ut i fra prosjektets tidsmessige, tematiske og metodiske rammeverk.

Ser vi til den andre typen materiale er situasjonen annerledes. Fag- og rammeplaner, og de dokumentene som knytter seg til slike prosesser, er også dokumenter av forvaltningsmessig art og faller under prinsippet om meroffentlighet. I utgangspunktet skal de være tilgjengelige, men de er det ikke på en slik måte som regjerings- og stortingsdokumenter. Enkelte dokumenter finnes tilgjengelig ved Nasjonalbiblioteket og biblioteket ved Høyskolen i Oslo og Akershus. Dette er i hovedsak publikasjoner fra nasjonale fagråd som orienterer om rådets arbeid. Hovedtyngden av materialet er hentet ut av arkiv ved Riks- og Statsarkivet i Oslo: Det er arkivene til de nasjonale fagrådene: Først Rådet for sosialarbeiderutdanningen (RSU), etter hvert Rådet for høyskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag (RHHS) og til sist Norgesnettrådet (NNR). Arkivene ved Riks- og Statsarkivet er strukturerte, men materialet var likevel klausulert fordi dokumentene ikke hadde vært brukt før. Det tok dermed noe tid før de ble gjort tilgjengelige. Arkivene er samtidig nokså omfattende og derfor uoversiktlige, og det krevde mye arbeid å skille ut de mest relevante arkivstykkene. Materialet innenfor utdanningssporet dreier seg for en stor del om ganske korte dokument, hvor enkelte av de lengste tekstene er opp mot 150 sider. Arbeidet med materialet har derfor i langt større grad bestått i sortering og sammenstilling for å forstå sammenhenger og lokalisere de mest utsagnskraftige dokumentene. I tillegg til dette arkivmaterialet baserer enkelte kapitler også

seg på rapporter og tidsskriftartikler som er lånt inn gjennom Universitetsbiblioteket, Nasjonalbiblioteket eller lastet ned via tidsskriftsdatabasen *Jstor*.

1.4.2 Kildenes innhold og utsagnskraft

Materialet mitt består av ulike dokumenttyper som gir ulike innganger til å belyse de spørsmålene jeg stiller. For det første benytter jeg meg av dokumenter som grunnleggende sett er normative: Det er (a) lover, hvis funksjon det er å fastlegge rammene for arbeidet i den kommunale sosialsektoren. Dernest er det (b) fag- og rammeplaner som fastlegger rammene for sosialarbeiderutdanningen. Disse dokumentene bruker jeg som kilder til å få innsikt i hva (a) som forstås med sosialt arbeid i den kommunale sosialsektoren, om arbeidet betegnes som sosialt arbeid og hvilke andre begreper som benyttes for å sette ord på arbeidet, og (b) for å vise hva som forstås med sosialt arbeid som fag, gjennom måten faget defineres og formes i utdanningen. For det andre er det dokumenter som er normative i den forstand at de utgjør tolkningsgrunnlaget for lov- og plandokument, men som også har deskriptive egenskaper. Dette er saksdokumenter og utredninger som jeg bruker for å vise hvilke begrunnelser som brukes i en sak for å rettferdiggjøre en reform og som samtidig gir beskrivelser av virkeligheten og dermed et videre inntak til å forstå konteksten for reformen. For det tredje benytter jeg meg av dokumenter som viser hvordan lov- og plandokumenter blir forstått når de vedtas, om de forstås på ulike måter, og hva slags ord og begrep som tas i bruk for å diskutere saken. Det er (a) referater i fra debatter i Stortinget, og (b) rapporter fra høringer og konferanser hvor sosialarbeiderutdanningen diskuteres. Mens saksgangen knyttet til lovutforming følger en fast logikk, krever det mer arbeid å sette sammen kildene til utformingen av fag- og rammeplaner. Grovt sett følger jeg likevel samme strategi, og jeg vil her utlegge denne strategien med utgangspunkt i arbeidet med loven fordi dette kan framstilles nokså idealtypisk.

Om lovtekster som kilder. Lovtekster er spesielle tekster fordi de ved bruk av språk tegner opp grensene for sosiale rom og relasjoner. Ved å angi regler for menneskelig atferd, bidrar lovteksten til å konstituere menneskelig handlingsrom. Det vil si, slik er det i alle fall tenkt. Som Torstein Eckhoff har påpekt: Lover har ikke magisk kraft. Lover har i varierende grad legitimitet og blir i varierende grad fulgt.¹⁶ Fra mitt utgangspunkt blir lovteksten først og fremst kilde til en ønsket virkelighet, tenkt, framforhandlet og formulert innenfor det

¹⁶ Eckhoff (1983): 35.

politiske systemet. Loven er et aggregat av de politiske visjoner, ambisjoner, konflikter og kompromiss som det politiske liv og politiske prosesser kretser rundt, og gir derfor innsikt i politisk tenkning. Som språklig produkt henter loven mening fra bestemte sammenhenger og den inngår i en bestemt argumentativ struktur: Problemer defineres, løsninger drøftes og foreslås og danner grunnlaget for de konkrete formuleringer vi finner i lovteksten.

Sosiallovene, antar jeg, hviler på en forståelse av hva som oppfattes som *sosiale problem* og hvilke rettigheter og plikter de borgere har som etter loven har *sosiale problem*. Loven kommuniserer slik både et syn på hva som karakteriserer disse borgernes atferd og deres relasjoner til samfunnet for øvrig. Den oppfordrer samtidig til, og forventer, at disse borgerne skal oppføre seg på bestemte måter for slik å få tilgang på de virkemidler loven råder over. Sosiallovene kommuniserer også et syn på hva som er nødvendige og adekvate måter å håndtere *sosiale problem* på. Denne problemhåndteringen kan vi i vid forstand betegne som *sosialt arbeid*, selv om det ikke alltid betegnes slik i lovene eller gjennom den saksgangen hvor loven formes. Her dreier det seg først om å bruke *sosialt arbeid* som *analytisk begrep*, for å skille ut et fenomen. Ser vi deretter etter hva som *betegnes som sosialt arbeid*, så kan vi vurdere forholdet mellom begrepet og fenomenet. Sosiallovene gir regler for hva det sosiale arbeid skal bestå i og hvordan det skal organiseres.

Den primære kilden for å forstå den politiske tenkningen i en lov er det som før het Odelstingsproposisjon, men som fra 2009 heter Lovproposisjon. For enkelhets skyld kan vi heretter snakke om proposisjonen. I proposisjonen finner vi de generelle visjoner som legges til grunn for lovutviklingen, så vel som de mer spesifikke argumenter for de enkelte bestemmelser. Proposisjonen vil samtidig ofte, men ikke alltid, bli skrevet med bakgrunn i et foreliggende utredningsgrunnlag: En NOU, en Stortingsmelding eller et høringsnotat. Det er ofte i disse dokumentene at en mer grunnleggende forståelse av problemer og løsninger blir gjort rede for, før denne tas med videre inn i selve saksgangen – med proposisjoner, innstillinger og vedtak.

Om fagråd og rammeplaner som kilder. Når det gjelder fagutviklingen har nasjonale undervisnings-/rammeplaner lovlignende status. Det er samtidig et poeng at både planen og saksgangen som ligger bak utformingen av den har gjennomgått endringer innenfor den tidsperioden jeg undersøker. De tre planene jeg undersøker har til felles at de alle blir til som følge av en relativt klar saksgang, med utredninger, diskusjoner, forslag og vedtak. Saksgangen som ligger bak disse viser samtidig også hvordan strukturen i høyere utdanning

og arbeidet med rammeplaner og fagutvikling mer allment endres i den perioden jeg studerer. Det som i dokumentene refereres til som *undervisningsplanen* i fra 1967 blir til som følge av et vedtak i Stortinget. Til grunn for vedtaket ligger en utredning skrevet av statsviter, lektor (og etter hvert rektor) ved NKSS, Bernt H. Lund, på bestilling fra Sosialdepartementet. Stortingsvedtaket i 1966 innebærer også opprettelsen av *Rådet for sosialarbeiderutdanningen* - RSU. *Rådet*, som det gjerne blir kalt, eksisterer fra 1967 til 1990 og slås da sammen med en rekke andre fagråd til *Rådet for høyskoleutdanning i helse og sosialfag* – RHHS. Dette *rådet* blir i 1998 erstattet av *Norgesnettrådet* (NNR) som eksisterer fram til og med 2002.

Det er disse *rådene* som driver arbeidet med rammeplanen I *Forvaltningsdatabasen* (NSD) er *rådene* betegnet som «sentraladministrative organ» på «høyeste nivå» og å likne med «direktorat». ¹⁷ Opprettelsen av rådene kan slik illustrere hvordan arbeid og beslutningsmyndighet flyttes ut av politikk og til et mer spesialisert fagbyråkrati. Alle de tre rådene har ansvar for å koordinere fagutvikling innenfor og mellom enkeltutdanninger og de har godkjenningmyndighet innenfor gjeldende rammeplan. Myndigheten til å godkjenne rammeplan ligger imidlertid i departement. Selv om den formelle godkjenningmyndigheten ligger i departementet har jeg valgt å studere rammeplanene ut i fra arkivene til de respektive rådene. Det er de som har saksforberedende ansvar, og jeg antar at i den grad departementet blander seg på en slik måte at det får konsekvenser for rammeplanene, vil dette gå fram av rådsarkivene.

Det er en viss kontinuitet i hvordan rammeplanarbeidet er organisert og drives fram. I forbindelse med rammeplanene fungerer *Rådet* som en koordinerende og saksutviklende instans som etablerer et forvaltningsnivå mellom utdanningsinstitusjonene og departementet. *Rådene* består fra begynnelsen av nettopp av et *råd*, som fungerer som et styre som fatter vedtak på bakgrunn av saker som stort sett er utviklet på et underliggende administrativt nivå kalt *sekretariatet*. Samtidig endrer *Rådene* karakter i denne tidsperioden. Fra 1967 til 1999 gjøres det fire rammeplanrevisjoner og det er nokså store forskjeller i måten arbeidet med disse revisjonene organiseres på.

Rådene er ikke politiske organ, og skal heller ikke representere partsinteresser. Likevel har de alltid vært satt sammen med representanter for yrket, men gjennom

¹⁷ Se: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/>, henholdsvis nr: 21521, 25635 og 25636.

utdanningsinstitusjonene – *ikke* fagorganisasjoner. Dette gjelder i særlig grad RSU, som i hovedsak besto av utdannede sosialarbeidere med bakgrunn fra ulike utdanningsinstitusjoner. Både antallet rådsrepresentanter og spesielt antallet fast tilsatte i sekretariatet har økt i perioden. Det betyr også at internt i rådet har sekretariatet blitt viktigere som det administrative nivå som driver fram saken. I RSU ble rådet alltid ledet av topper fra nasjonal politikk og sentralforvaltningen, mens RHHS gjennom hele perioden ble ledet av Olav Refsdal, som representerte Høyskolen i Vestfold, og hadde ikke representanter fra politikk/forvaltning.¹⁸

Rådene utøver en rolle som saksutvikler og koordinator som er temmelig lik i de ulike revisjonene. Samtidig organiseres arbeidet på ulike måter. I 1974-revisjonen settes ansvaret for å utarbeide forslag til ny plan bort til enkeltpersoner. Først utarbeides et «diskusjonsgrunnlag» av Audun Ervik (1972), medlem i Rådet og rektor ved NKSS. Dette sendes på høring, hvorpå Kikkan Ustvedt Kristiansen, sosialkurator i Bergen får i oppgave å utarbeide et forslag til rammeplan (1973). Etter en ny høringsrunde blir denne godkjent i departementet og 1974-planen betegnes derfor gjerne som *Kikkanplanen*. I 1983-revisjonen nedsettes en arbeidsgruppe bestående av tre personer, alle med sosialarbeiderbakgrunn, som utarbeider et forslag (1981). I både 1974 og 1983 lar Rådet først eksterne gjøre et grunnarbeid, før de selv slutfører prosessen. Arbeidet med det som ender opp i 1999-planen tar til i 1992 og drives fram som to separate prosesser og involverer flere grupper som dels skal bidra til gi arbeidet legitimitet og som dels bidrar til å skrive den nye planen. Samtidig kan det virke som sekretariatet er mer aktivt i å forme innholdet og dessuten at ansvarlig fagdepartement (KUD) er mer involvert i prosessen enn ved tidligere revisjoner.

Om saksgang, saksforståelse og utlesningsstrategi. Selve saksgangen kan beskrives som en gradvis utskilling av de argumenter som er nødvendige for å legge fram og få gjennom en sak. Dess nærmere en kommer vedtak, dess mer spisset og fortettet er saksframstillingen. Samtidig kan også saken endres underveis, for eksempel ved at en komité endrer det som er foreslått i en proposisjon. Proposisjoner er derfor ikke å betrakte som sikre kilder til å forstå innholdet i en gitt lov. For å etablere sikkerhet omkring hvor i saksgangen det etableres flertall for en gitt forståelse av innholdet i en lov må vi begynne med selve

¹⁸ I fra 1967 og til og med 1977 ble rådet ledet av Ottar Lund, mangeårig byråsjef i Sosialdepartementet. Under 1983-revisjonen ble RSU ledet av Helen Bøsterud som satt i Sosialkomiteen for Arbeiderpartiet fra 1977 til 1981, fra 1981 til 1985 ledet av Justiskomiteen og fra 1986 Justisminister. Etter Bøsterud overtok Grete Knudsen (AP), men hun er ikke leder ved noen av revisjonene. 1999-revisjonen ble initiert av RHHS i 1992 og fullført av NNR i dets første virkeår (1998-99).

vedtaket. Holder vi vedtaket opp mot forslaget i proposisjonen, kan vi raskt fastslå om det har skjedd endringer etter at proposisjonen ble lagt fram. Om slike endringer har skjedd, finner vi disse gjort rede for, som regel, både i komitéinnstillingen som er skrevet med bakgrunn i proposisjonen, og i det politiske ordskiftet om loven i Stortinget.

I min utlesning begynner jeg nettopp med vedtaket. Dette gir dels inngang til den lovtaksten som faktisk blir vedtatt, men gir samtidig også en oversikt over hvilke dokumenter som regnes inn i saksgangen. Dersom det har skjedd endringer, identifiserer jeg hvor endringen har skjedd, og undersøker hva endringen innebærer. Dersom det ikke har skjedd endringer i fra proposisjon til vedtak, konsentrerer jeg meg om proposisjonen.

De ulike leddene i den politiske saksgangen slik denne tar form gjennom ulike dokument, representerer også ulike kommunikative kontekster. Argumentasjonen har ulik form og funksjon i ulike stadier av saksgangen. Utredningen, især om det er en NOU, vil ofte være en vid drøfting av flere alternativ hvor målet er å foreslå det mest rimelige. I proposisjonen konsentreres saksframstillingen omkring det som antas å være det beste alternativet og argumentasjonen spisses mot dette. I komitéinnstillingen settes saksframstillingen mer i bakgrunnen, mens de ulike partifraksjonenes stillingtagen settes i sentrum. Innstillingen er slik først og fremst en kilde til å identifisere uenighet, og eventuelt om en sak endres – noe som kan skje fordi Regjeringen ikke har flertall i komité (og Storting).

Om innstillingen er kilde til å identifisere uenighet eller endringer, gir ordskiftet i innstillingen likevel ikke en spesielt god inngang til å forstå hvordan saken diskuteres. Ordskiftet i innstillingen markerer først og fremst ulike partier og fraksjoner sin stillingtagen til ulike sider av saken. Framstillingen av uenigheten er kort og en nokså formell påpekning av de ulike standpunkter. For å få en bedre forståelse av hvordan en sak diskuteres, hva slags begrep og formuleringer som brukes når den diskuteres, er debattreferat en langt bedre kilde. Det spesielle med debatten i Stortinget er at saken som regel er avgjort på forhånd. Debatten kan derfor forstås som først og fremst en retorisk politisk øvelse, hvor det som står igjen er å gi saken en viss valør. Innleggene kommer her fra enkeltaktører som står langt mer fritt med hensyn til hvordan de vil formulere seg. Omfanget av debatten vil dessuten ofte være et vitnesbyrd om uenigheten og konfliktnivået knyttet til saken. Debatten gir dermed mer informasjon om hvordan saken i vid forstand blir forstått enn hva en innstilling gjør.

I mitt arbeid legger jeg hovedvekten på nettopp proposisjonen. Dette skyldes at jeg er opptatt av den politiske tenkningen, de argumentene som former det som blir vedtatt og slik

blir gjeldende lov og rammeplan og som dermed angir en bestemt forståelse av sosialt arbeid som begrep og fenomen. I utgangspunktet er det i proposisjonen vi treffer på det som blir forstått som nødvendige argumenter for å fremme en sak. I innstillingen finnes argumentene bare i en fortettet form som gir et dårligere utgangspunkt for å forstå dem. En innstilling er derfor interessant i denne sammenhengen såfremt den innfører nye argument, eller gjeninnfører argumenter som har vært der tidligere i saksgangen.

Hva så med utredningsgrunnlaget som jo i mange tilfeller er der saksforståelsen blir satt? Jeg vil fremdeles fastholde den premiss, at det er i proposisjonen vi finner de argumentene som har blitt forstått som nødvendige for å fremme en sak og at utredningen derfor blir å regne som mindre viktig. Jeg argumenterer samtidig ikke for å utelukke utredningsgrunnlaget fra utlesningen. Det vil nettopp være sentralt å vurdere hva slags utredningsgrunnlag som blir brukt i proposisjonen, hvor og hvorledes det brukes. I en del tilfeller kan en politisk saksgang framstå som en nokså broket affære. Regjeringer går av, nye kommer til, proposisjoner kan fremmes flere ganger, nye utredningsgrunnlag kan innlemmes i prosessen etc. I slike tilfeller antar jeg at det for å forstå hvordan saken formes, er nødvendig å holde saksframstillingen i ulike dokumenter opp mot hverandre og undersøke om det finnes kritiske punkter som gjør at forståelsen av saken endrer karakter. Mer generelt vil jeg være opptatt av hvordan utredningsgrunnlaget brukes for å konstruere argumenter i proposisjonen.

Det jeg i bunn og grunn er ute etter her, er å etablere en rimelig forståelse av et politisk vedtak og de kontekstene som er nødvendige for å forstå vedtaket. Dette gjør jeg ved å identifisere og analysere de kontekstene som mobiliseres i selve saksgangen og som vi med sikkerhet kan si blir lagt til grunn for vedtaket. Dette innebærer i seg selv en betydelig avgrensing av hvordan jeg undersøker sosialt arbeid som begrep og fenomen. Jeg kunne gått bredt ut og søkt etter alle de sammenhenger hvor *sosiale problemers* innretning diskuteres, og slik hatt mulighet for å konstruere en videre forståelse av hvilke kontekster som er aktive på et gitt tidspunkt. Fra et begrephistorisk synspunkt ville dette vært fruktbart. Jeg legger nettopp til grunn at ett sentralt metodologisk prinsipp for å skrive begrephistorie, er å søke ut flertydighet ved å undersøke hvorledes et gitt begrep brukes i ulike sammenhenger på et gitt tidspunkt. En slik tilnærming ville utvilsomt gitt meg bedre innsikt i hvorledes sosialt arbeid har blitt forstått på et gitt tidspunkt og om det har skjedd endringer i forståelsen. Dette er imidlertid ikke mitt anliggende, jeg interesserer meg ikke for sosialt arbeid som sådan. Mitt anliggende er å forstå sosialt arbeid i relasjon til formingen av faget og den kommunale

sosialsektoren. Jeg er interessert i sosialt arbeid som begrep, såfremt og på de måter som dette sier noe direkte om formingen av fenomenene.

Framfor å søke ut et størst mulig mangfold av relevante kontekster og betydninger på et gitt tidspunkt, og dermed først legge synkroniteten til grunn som det strukturerende prinsippet, begrenser jeg meg til å undersøke to politisk-institusjonelle kontekster. At sosialt arbeid er et nasjonalt politisk anliggende, om det er det, sier i seg selv noe om hvorledes sosialsektoren formes som politisk prosjekt og styres av politiske aktører. Dernest er det et poeng at politiske vedtak alltid begrunnes med referanse til noe. Politiske tekster har derfor grunnleggende kontekstuelle kvaliteter og er ofte rike på beskrivelser av samfunnsutviklingen. Jeg legger nettopp til grunn at tekstene viser hvilke samfunnsmessige kontekster og utviklingstrekk som identifiseres som relevante for å fremme en sak og fatte et vedtak.

Politiske saksdokumenter har ulike komponenter av kontekstuell art. De gir beskrivelser av samfunnsutviklingen, men refererer ofte også til andre samtidige eller tidligere politiske prosesser hvis dokumenter igjen har sine kontekstbeskrivelser. Mange saksdokumenter inngår i et intertekstuell nett av saker som omhandler ulike sider ved det samme, liknende, eller til og med ulike saksforhold. Slike koblinger gir anledning til å si noe om hvilke kontekster som forstås som særlig betydningsfulle for politikken på et gitt tidspunkt. Ved på ulike måter å legge til grunn forståelser av samfunnsutviklingen, settes også en gitt sak inn i en historisk utvikling. Mange politiske saksdokumenter bærer med seg teorier om den historiske utviklingen og hvor en gitt sak kan presenteres som en videreføring eller som et brudd langs en historisk utviklingslinje. Dette, som vi kan kalle den politiske saksgangens iboende historisitet; den måten saken settes i relasjon til historiske prosesser, er av særlig interesse. Det legger et grunnlag for å identifisere hva slags historiske utviklingslinjer en gitt sak blir forstått som ledd i, og om saksvedtaket av aktørene ses som uttrykk for brudd eller kontinuitet

Den politiske saksgangen undersøkes altså ut i fra følgende logikk: (1) Jeg begynner med lovvedtaket og søker ut de dokumenter som oppgis som grunnlag for vedtaket. Med bakgrunn i disse dokumentene og med hovedvekt på proposisjonen, søker jeg å identifisere og utlegge de kontekster som mobiliseres i forbindelse med framleggelsen av saken. (2) Jeg vender oppmerksomheten mot selve lovteksten: Hensikten er her dels å utlegge innholdet i lovteksten, for å kunne sette dette opp mot innholdet i tidligere lovtekster, og slik vurdere om

og hvorledes loven endres. Deretter søker jeg ut begrunnelsen for innholdet i de enkelte bestemmelser, som legger føringer for hvordan disse skal forstås, og leser dette opp mot den mer generelle kontekstualiseringen. (3) Med utgangspunkt i ordskiftet om saken, søker jeg å belyse hvordan saken blir forstått og hvilke begreper som brukes når forståelsen kommer til uttrykk, for så å holde dette opp mot måten saken blir framstilt i dokumentene: Er det samsvar?

Denne logikken har strukturert utlesningen av kildene. I de seks empiriske kapitlene veksler jeg samtidig mellom to framstillingsmåter: I en del kapitler begynner jeg med å utlegge det sentrale styringsdokumentet for å vise hvordan *sosialt arbeid* formes og forstås, for så å sette reformen inn i kontekst. I andre kapitler begynner jeg med å vise konteksten for reformen, for så å ta for meg styringsdokumentet. For avhandlingen som et hele ligger et sentralt grep i å (1) å holde saksfeltene opp mot hverandre gjennom synkron sammenligning, og (2) å holde utviklingen innenfor og mellom saksfeltene opp mot hverandre gjennom diakron sammenligning. Dette vil i hovedsak blir gjort i det avsluttende kapitlet. Den begrepshistoriske metoden innebærer at analysen bygges opp med sikte på å vise hvordan det argumenteres for en sak og hvilke begreper og forståelsesmåter som er sentrale i argumentasjonen. Hva som helt konkret ligger i min forståelse og anvendelse av begrepshistorie som metode, vil jeg vise i neste kapittel.

Helt til sist: I begrepshistoriske arbeid er det vanlig å *kursivere* uttrykk og begrep i den formen de framtrer i kilder. Jeg har valgt en noe annen strategi. Jeg *kursiverer* når jeg vil framheve begrep, uttrykk, betegnelser og betydninger som er viktige å tydeliggjøre poeng i min analyse.

2. Om begrepshistorie som historieteori og metode.

Det overordnede siktemålet for avhandlingen er å forstå hvordan sosialt arbeid har blitt formet som *fag* og *arbeidsområde*, innenfor konteksten av utbyggingen av den kommunale sosialsektoren. For å undersøke dette benytter jeg meg av tekster som på ulike måter tilskriver sosialt arbeid en plass og en funksjon innenfor velferdsstaten. Jeg spør hva som forstås med sosialt arbeid innenfor den kommunale sosialsektoren og innenfor utdanningen av sosialarbeidere. Med dette analytiske og empiriske utgangspunktet, at jeg skal skrive om hva som til gitte tidspunkt og i utvalgte sammenhenger forstås med sosialt arbeid og arbeidet ved sosialkontoret, tar jeg utgangspunkt i sosialt arbeid som *begrep*, og strukturerer arbeidet ut i fra en *begrepshistorisk metode*.

Begrepshistorie er et *begrep* som brukes nokså allment i en faglig dagligtale når vi skal kaste lyse over hva begreper betyr eller har betydd. Samtidig kan *begrepshistorie* knyttes til ulike fagtradisjoner. Som en spesifikk tilnærming til det å skrive historie, forbindes *begrepshistorie* med den tyske historikeren Reinhart Koselleck. Mange har hevdet at Koselleck har levert et innovativt så vel som innsiktsfullt bidrag til studiet av politisk språk, politiske prosesser og framveksten av det vi gjerne kaller den moderne tid.¹⁹ Samtidig er det mer omdiskutert hva begrepshistorie innebærer som metode og om det faktisk innebærer en klar metode, foruten at historien skrives med utgangspunkt i begreper. Siktemålet med dette kapittelet er å undersøke *hva begrepshistorie innebærer som metode og om den kan sies å ha en metodisk kjerne, og hvordan begrepshistorie kan anvendes i min undersøkelse*. Dette gjør jeg med utgangspunkt i de tekstene av Koselleck som kan oppfattes som programmatisk og toneangivende utlesninger av Koselleck.

For å illustrere hvordan ulike former for begrepshistorie kan arte seg og hva som kjennetegner Koselleck-tradisjonen, begynner jeg med å kretse inn begrepet begrepshistorie mer allment, for så å nærme meg Koselleck-tradisjonen.

¹⁹ Se F.eks. White (1987); Richter (1995); Palonen (1997); Jordheim (2001); Olsen (2012)

2.1 Opptakt til en begrepshistorie.

Helt allment kan vi begynne slå fast at begrepshistorie dreier seg om å spore begreper i historien. Slår vi så opp i nettutgaven av *Store Norske Leksikon* (SNL) finner vi *begrepshistorie* brukt på to måter.²⁰ Først finner vi det som oppslagsord: *Begrepshistorie* utlegges som en betegnelse for en underdisiplin av *idéhistorie* ved siden av andre underdisipliner som *motivhistorie* og *ideologihistorie*. Her kan vi lese at *begrepshistorie* er «studiet av hvordan bestemte betegnelser blir brukt og forstått i ulike epoker». I det andre treffet brukes *begrepshistorie* som strukturerende underkategori i forbindelse med oppslagsordet *kjønnslikestilling*. Artikkelen om *kjønnslikestilling* blir strukturert gjennom fire likestilte underkategorier i rekkefølgen; *begrepshistorie*, *lover og politikk*, *håndheving av likestillingsloven*, *anbefalte lenker*. Under overskriften *begrepshistorie*, kan vi om *kjønnslikestilling* lese følgende:

I Norge har *kjønnslikestilling* hittil vært omtalt bare som *likestilling*. Problemet, slik det ble oppfattet både av myndighetene og kvinnebevegelsen på 1970-tallet, var at kvinner relativt sett var underordnet menn på områder som utdanning, økonomi, arbeidsliv, politikk og i familien. Nyere forståelser av diskriminering og av *likestilling* utvider imidlertid perspektivet. *Likestilling* handler ikke lenger bare om kjønn, men om individers rett til likebehandling og ikke-diskriminering uavhengig av etnisitet, religion, alder, funksjonsevne og kjønn. *Kjønnslikestilling* er dermed å forstå som et mer presist begrep om den delen av *likestillingsbegrepet* som handler om kjønn.

Kjønnslikestilling har altså vokst fram som en nødvendig presisering, fordi en innenfor flere områder har fått blikk for ulikheter. Denne korte passasjen om et enkelt begrep gir oss i så måte innblikk i en del trekk ved utviklingen av det norske samfunnet siden 1970-tallet, som dreier seg om utjamning og *likestilling* av ujamnstilte eller marginaliserte grupper. Samtidig ser vi hvordan disse historiske trekkene har nedfelt seg i *kjønnslikestillingsbegrepet*: Det er slik begrepet skal forstås, slik det brukes – om vi følger *SNL*.

En slik historisk orientert utlegning av ord og begrep finner vi i en rekke artikler i *SNL*, men da uten at det kalles *begrepshistorie*. En rekke artikler er ikke strukturert på denne måten, de har ingen underkategorier eller overskrifter. Andre artikler igjen har slike underkategorier og historisk orienterte segment, men mobiliserer andre ord som overskrift når de utlegger historien til et oppslagsord. Under *idéhistorie* finner vi en liknende historisk

²⁰ Se: www.snl.no. Søk gjennomført 11.juni 2013.

utlegning, men da under overskriften *historikk* – ikke *begrepshistorie*. Her kan vi lese at «Faget idéhistorie ble grunnlagt av amerikaneren A. O. Lovejoy» i fra 1930-tallet og utover.

Lovejoys formål var å motvirke oppsplittelsen av separate historiske disipliner (religionshistorie, politisk historie osv.) som hadde funnet sted, og ville etablere en disiplin som kunne studere sammenhengen mellom disse. Ifølge Lovejoy finnes det bare et begrenset antall sentrale filosofiske ideer, og idéhistorikerens oppgave er å redegjøre for hvordan disse ideene har utviklet seg gjennom historien og inngått i ulike sammenhenger.

Begrepshistorie, praktisert som *idéhistorie* innenfor Lovejoys paradigme, må følgelig dreie seg om å følge slike «sentrale filosofiske ideer» gjennom måten de nedfeller seg i begreper. *Begrepshistorie* innenfor et slik idéhistorisk paradigme, vil i så fall handle om å følge noen sentrale filosofiske begreper. Lovejoys begrepshistorie skiller seg her i fra den begrepshistorien vi finner praktisert gjennom utlegningen av *kjønnslikestilling*, hvor utgangspunktet må være at alle begrep har en historie verdt å undersøke.

Begrepshistorie som tilnærming til det å forstå, forske på og skrive historie, finner vi brukt i ulike sammenhenger opp gjennom historieskrivingens historie. Innenfor tysk historieskriving og -filosofi har Hegel blitt tilskrevet rollen som opphavsmann for *begriffsgeschichte* (begrepshistorie), og begrepet har siden også blitt brukt i forbindelse med historisk leksikografi.²¹ Av noe nyere dato finner vi en form for *begriffsgeschichte* i tidsskriftet *Archiv für Begriffsgeschichte* som ble grunnlagt av den tyske filosofen Eric Rothacker.²² Både Hegel og Rothacker eksemplifiserer den typen begrepshistorie som vi finner hos Lovejoy, hvor begreper behandles som overhistoriske kategorier løsrevet fra den sosiale og politiske kontekst de brukes i. I en del sammenhenger har den såkalte *Cambridgeskolen* innenfor idéhistorie (*Intellectual history*), som vokste fram fra midten av 1960-tallet, blitt omtalt som en variant av begrepshistorie.²³ *Cambridgeskolen* forbindes særlig med Quentin Skinner og hans forsøk på å forstå framveksten av moderne ideer om *stat* og *frihet* gjennom å studere sentrale filosofer og det politiske språket i tidlig moderne tid.²⁴ Det er her et poeng at selv om Skinner i likhet med Koselleck bruker språket som en inngang til å forstå politisk tenkning, var han kritisk til en ide om *begrepshistorie*. Når han likevel blir assosiert med *begrepshistorie*, kan det skyldes at han gjennom diskusjoner av den

²¹ Se Koselleck (2002c): *Social History and Conceptual History*: 21.

²² Se tidsskriftets arkiv på: http://www.meiner.de/index.php?cPath=4_31&content=recherche&katseite=1/.

²³ Se for eksempel: Nevers J. (2005): 41-45 og 53-56. Se også: http://www.concepta-net.org/conceptual_history.

²⁴ Når jeg sier at *Cambridgeskolen* i hovedsak forbindes med Skinner er det en forenkling for å illustrere forskjellen mellom *Cambridgeskolen* og *Begriffsgeschichte*. John A. Pocock er muligens like vanlig å trekke fram.

moderne *ideen* om *staten* gir et substansielt bidrag til å forstå *statsbegrepets* historie. I likhet med Koselleck posisjonerer Skinner seg også eksplisitt kritisk til den typen reduksjonistisk idéhistorie som forbindes med Lovejoy. Selv om Skinner og Koselleck er uenige om hvorvidt en kan og bør skrive historie om *begreper*, har de sammenfallende mål og utvikler teoretiske program som setter en kontekstuell forståelse av språket i sentrum.

Innenfor europeisk historieskriving og historiografi har det siden 1960-70-tallet altså vært mest vanlig å forbinde begrepshistorie med den spesifikke tradisjon for *begriffsgeschichte* som ble utmeislet og praktisert av Koselleck.²⁵ Slik jeg forstår Koselleck, er det et premiss for ham at begrepshistorie ikke bare må ta utgangspunkt i, og følge et bestemt ord, slik dette ordet *de facto* artikuleres, men at det er like meningsgivende å forfølge hvordan en bestemt praksis nedskriver seg i ulike ord og begrep. Et og samme begrep kan ha ulike betydninger, og et og samme fenomen kan fanges inn gjennom ulike begrep. Som eksempel, bare ved å velge ut og lese noen få artikler fra et leksikon som *SNL* ser vi begrepet *leksikon* kan ha ulike betydninger: Det finnes ulike strategier for å skrive en leksikonartikkel, og leksikonet rommer slik ulike sosiale praksiser som gir indikasjoner på hva *leksikonbegrepet* impliserer: Som kilde til kunnskap er leksikonet ment å være autoritativt. Prosessen bak synes samtidig åpen og lite autoritær. Artikkene tar mange former, og vi kan slutte at den enkelte forfatter nok har en del myndighet. Dette kan peke mot at selv om leksikonet kvalitetssikres gjennom en redaksjon, så hviler dets eksistens like mye på at de fungerer i et symbiotisk forhold med de ulike forfatterne for de enkelte artiklene. Dette er innsikter om hva et leksikon er som vi ikke får gjennom å slå opp *leksikonbegrepet* i *SNL*, hvor det innledningsvis heter at leksikon betyr «Oppslagsverk med forklarende søkbare artikler om ulike temaer (oppslagsord), gjerne alfabetisk ordnet». Poenget her er selvfølgelig ikke å gi noen uttømmende beskrivelse av hva et slikt leksikon kan være, verken som begrep eller fenomen. Men heller å illustrere at vi gjennom et dykk i begrepene får tilgang til innholdet både i *begrepet* og *fenomenet*. Begrepshistorie praktisert slik dreier seg ikke bare om ord og begreper, hvordan de har blitt brukt og forstått, men om å bruke begreper som inngang til å forstå sosiale fenomen. Vi nærmer oss her *begrepshistorien* slik den har tatt form Koselleck.

²⁵ For en generell omtale av europeisk historieografi se for eksempel: Iggers (2005): 127-128. Mer spesifikt om begrepshistorie, se for eksempel: Richter (1995); den Boer (1998); Bevir M. (2000): 273-284.

2.2 Begrepshistorie som program og metode.

Tysk *begriffsgeschichte* og Koselleck forbindes gjerne med *Geschichtliche Grundbegriffe* (*GG*, på norsk; *historiske grunnbegrep*). *GG* er et åtte-binds leksikon over det politisk-sosiale språket i det tyske språkområdet, utgitt i perioden 1972 til 1992, hvor Koselleck var en av tre redaktører.²⁶ I verket behandles 119 historiske grunnbegrep ved at deres historie følges fra antikken og fram til utpå 1900-tallet, men med hovedvekt på tiden fra 1750 til 1850.²⁷ Foruten at artiklene deler en overordnet tidsmessig organisering følger de også en del felles prinsipper for hvordan begrepshistorie skal skrives. Disse prinsippene utlegges i innledningsartikkelen *Einleitung*, publisert med det første bindet i 1972 (jeg bruker *Einleitung* som kortnavn, fordi den engelske tittelen er lengre). Selv om *GG* hadde tre redaktører, er begrepshistorien som teoretisk prosjekt forbundet med Koselleck.²⁸ Samme år som første bind av *GG* utkom, publiserte Koselleck *Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte* (på engelsk *Begriffsgeschichte and Social History*).²⁹ Der *Einleitung* kan leses som et program for et bestemt begrepshistorisk forskningsprosjekt, med sine spesifikke problemstillinger, hypoteser og avgrensinger, trekker *Begriffsgeschichte and Social History* opp mer allmenne linjer for begrepshistorisk forskning, frigjort fra et klart avgrenset undersøkelsesområde som i *GG*.³⁰

Gjennom 72-artiklene får vi presentert retningslinjer for begrepshistorisk arbeid, hvor Koselleck trekker grensene mellom begrepshistorie og andre måter å studere språklige og sosiale fenomen.³¹ Med utgangspunkt i 72-artiklene kan vi også følge to hovedinteresser i Kosellecks forfatterskap: Det ene knytter seg til begrepshistorien, dens empiriske og metodiske grunnlag, og det andre til utviklingen av det som har blitt kalt *en teori om*

²⁶ De to andre redaktørene var Werner Conze (1910-1985) og Otto Brunner (1898-1982).

²⁷ For en kortfattet men oversiktlig gjennomgang av *GG*, se Tribe (1989): 180-184. For en mer grundig gjennomgang, se: Richter (1986): 604-637.

²⁸ *GG* ble lansert av Koselleck i artikkelen *Richtlinien für das Lexikon politisch-sozialer Begriffe der Neuzeit*, (1967). Jordheim betegner artikkelen som en «programartikkel». Jordheim (2001): 124-126. Også *Einleitung* ble ført i pennen av Koselleck. I det som kan betegnes som den første engelskspråklige innføringsboken i begrepshistorisk tenkning karakteriserer den amerikanske idehistorikeren Melvin Richter Koselleck som «the principal theorist of the *GG*». Se: Richter M. (1995): 5. Niklas Olsen viser godt hvordan det analytiske rammeverket som presenteres i 1972 var under utvikling i tekster som ble publisert i god tid før, så vel som under det videre arbeidet med bindene. Se Olsen N (2012): 168-195.

²⁹ Artikkelen ble først publisert i 1972 og deretter i 1979 i antologien *Vergangene Zukunft*. Jeg vil heretter referere til en engelsk oversettelse, i fra den engelske utgaven av antologien i fra 2004.

³⁰ Koselleck operer i denne sammenhengen med et svært vidt begrep om *sosialhistorie*: Historie om sosiale fenomen, det som ikke er språklige fenomen.

³¹ Koselleck brukte selv termen «richtlinien» om disse prinsippene i en artikkel trykket noe tidligere. Se Koselleck R. (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*.

historisk tid eller *historisitet*.³² Disse to hovedinteressene må ikke forstås som to adskilte områder, men utvikles i relasjon til hverandre. Begrepshistoriske arbeid utgjør det empiriske grunnlaget for at Koselleck utvikler og videreutvikler en teori om historisk tid, og teorien om historisk tid utgjør noe av fundamentet for begrepshistorien. Helge Jordheim har sågar hevdet at det er som følge av teorien at metoden bringer med seg noe nytt.³³ Skal vi forstå begrepshistorisk metode, må vi derfor også forstå teorien om historisk tid.

Både begrepshistorien og teorien om historisk tid utvikles fra 1960-tallet som en reaksjon på det Koselleck ser som to svakheter ved historievitenskapen: (1) At språket ikke tas på alvor som en historisk størrelse, og (2) mangelen av et teoretisk fundament som tydeliggjør historievitenskapens egenart i forhold til samfunnsvitenskapen.³⁴ Når det gjelder det første problemet er det et poeng at mye av det han argumenterer for som viktige nyskapninger i programartiklene, som å gjøre språket til en del av undersøkelsen og å studere begrep ut i fra deres historiske kontekst, har blitt mer vanlig tankegodt for historikere de siste tiårene. De fleste metodeorienterte artiklene hans skrives da også på 1970-tallet. Når det gjelder videreutviklingen av teorien om historisk tid, er dette en interesse som tar større plass i forfatterskapet utover 1990-tallet og fram til han dør i 2006. Det betyr at selv om språklige fenomener fikk større plass i historievitenskapen, oppfattet Koselleck teorimangel som et mer vedvarende problem. Slik jeg leser Jordheim, betyr det også at begrepshistorien representerer et spesielt nyttig perspektiv selv etter den språklige vendingen. Til sist er det poeng at selv om 72-artiklene er programmatisk og mye kan leses ut av dem, videreutvikles enkelte ideer også i senere artikler.³⁵ I en del tilfeller vil jeg derfor også følge forfatterskapet gjennom senere artikler. Det gjelder i sær spørsmålet om teorien om historisk tid.

Koselleck skrev stort sett på tysk, et språk jeg begrenset kjennskap til. Når det kommer til å forstå begrepshistorie, er de viktigste arbeidene hans oversatt til språk jeg behersker langt

³² At forfatterskapet preges av disse to interesseområdene vektlegges av de fleste. Det er særlig fremhevet av Palonen, Jordheim og Olsen i tekster som refereres her. Av de seneste bidragene, se også Escudier (2011).

³³ Se Jordheim (2012).

³⁴ Dette finner vi formulert mest eksplisitt i: Koselleck R. (2002b) *On the Need for Theory in the Discipline of History*: 4.

³⁵ Det har blitt diskutert hvorvidt Kosellecks tenkning og forfatterskap er preget av brudd. Mense danske historikerne Jeppe Nevers og Niklas Olsen mener at det ikke er det, har den finske statsviteren Kari Palonen hevdet at forfatterskapet både er preget av en oppmerksomhetsforskyving fra (historisk) *metode* til (historie)*teori*, og at hans senere arbeid er preget av en «antropologisk vending», karakterisert ved en orientering mot overhistoriske kategorier. På den andre siden mener Helge Jordheim at det Palonen karakteriserer som en vending, heller er en videreutvikling av det historieteoretiske fundamentet Koselleck har arbeidet med siden 1950-tallet – altså ikke noe nytt. Jordheim og Olsen har også vist hver for seg at et mer tydelig skifte hos Koselleck har skjedd ved at han har vendt oppmerksomheten mot andre fenomen enn begreper. Se henholdsvis: Olsen og Nevers (2007): 13; Palonen (1997): 61-62 og (2011): 126-127; Jordheim (2011).

bedre. *Vergangene Zukunft* (1979) er en antologi som samler Kosellecks teoretiske innsats fram til 1979. Denne er senere oversatt til engelsk under tittelen *Futures Past: On the Semantics of Historical Time* (1985/2004) og utgjør plattformen for Koselleck-resepsjonen i det anglo-amerikanske språkområdet.³⁶ I *Futures Past* finner vi blant annet artikkelen *Begriffsgeschichte and Social History*.³⁷ En del artikler skrevet etter 1979 finnes oversatt i andre artikkelsamlinger på engelsk og dansk.³⁸ I tillegg finnes det mer spredte bidrag i ulike tidsskrift og antologier, og teksten *Einleitung* kom på engelsk i 2011.³⁹

For å utdype Koselleck, og tydeliggjøre hvordan jeg selv posisjonerer meg, vil jeg støtte meg til og dels gå i diskusjon med toneangivende utlesninger av Koselleck. Blant disse er Melvin Richter og Helge Jordheim framtrepende. Fram til 1980-tallet finnes interessen for Koselleck i internasjonal historieskriving primært blant historikere som leser og skriver tysk. Fra siste halvdel av 1980-tallet gikk Richter i spissen for å introdusere Koselleck innenfor det anglo-amerikanske språkområdet. Særlig gjennom det som i 1995 ble den første boken som ga en bred introduksjon av begrepshistorie til et engelsklesende publikum og som framstår som en standardreferanse for de som har skrevet om Koselleck eller begrepshistorie etter 1995.⁴⁰ Jordheim har hatt en liknende funksjon som Richter når det gjelder å oversette og introdusere Koselleck for norske lesere.⁴¹ Særlig gjennom boken *Lesningens vitenskap* (2001), hvor Jordheim ikke bare introduserer Koselleck for norske lesere, men også diskuterer forholdet mellom begrepshistorie, diskursanalyse (i relasjon til Foucault) og

³⁶ Se for eksempel: White (1987); Carr (1987); Vann (1988).

³⁷ Koselleck R. (2004a) *Begriffsgeschichte and Social History*.

³⁸ Koselleck (2002) Busck m.fl. red.. (2007).

³⁹ Koselleck R. (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*. Oversatt av Michaela Richter. Artikkelen ble trykket i *Contributions to the History of Concepts*, som kan karakteriseres som *begrepshistorikernes* tidsskrift.

⁴⁰ Richter har holdt professorat ved en rekke universitet, inkludert Harvard og New York University, og har gjennom 1990- og 2002-tallet publisert på flere språk om Koselleck og begrepshistorie. Fra midten av 1980-tallet publiserte han artikler om Koselleck i anerkjente tidsskrift som *Political Theory* (1986), *Journal of the History of Ideas* (1987) og *History and Theory* (1990), før han i 1995 kom med boken *The history of political and social concept :Aa critical introduction*.

⁴¹ I evalueringen av norsk historiefaglig forskning ble det påpekt «en påfallende mangel» på begrepshistoriske perspektiv (Forskningsrådet 2008: 151). Det er også et poeng at mens folk som Michel Foucault og Hayden White har blitt kanonisert som bidragsyttere til en språklig vending i historiefaget, er Koselleck en langt mindre vanlig referanse i norsk historiografisk- og metodelitteratur. Dette til tross for at eksempelvis White ser Koselleck som en av etterkrigshistoriens viktigste historiefilosofier, og at Koselleck og begrepshistorien utvilsomt er fruktbar å forstå i relasjon til en vending mot språklige fenomeners betydning for forståelsen av historien (White 2002). Ingen av bidragene fra Andresen, m.fl. (2012); Melve (2010); Kaldal (2003); Kaldal (2002) har referanser til begrepshistorie eller Koselleck, til tross for at de tar for seg tema hvor det hadde vært nærliggende å gjøre det. Bidrag som diskuterer Koselleck og begrepshistorie er: Stugu (2008); Asdal, m.fl. (2008).

talehandlingsteori (i relasjon til Quentin Skinner).⁴² Ved siden av at Jordheim er den som har skrevet mest om Koselleck i Norge, har han etter hvert blitt toneangivende internasjonalt når det gjelder å forstå forholdet mellom begrepshistorie og teorien om historisk tid. Idet metoden og teorien om historisk tid henger sammen og Jordheim mener at teorien gjør at begrepshistorien representerer et viktig korrektiv til annen historieskriving, vil jeg derfor søke å avklare forholdet mellom teorien og metoden. Gir begrepshistorie et egenartet perspektiv på historien selv etter at språklige fenomener har blitt en integrert del av historievitenskapen, og hva er grunnlaget for Jordheims påstand om at den gjør det?

2.3 Teoretiske posisjoner og metodiske verktøy.

I det videre vil jeg i fem deler vise hvordan Koselleck trekker opp grensene for begrepshistorie som metode: Først utlegger jeg (1) *hva Koselleck forstår med et begrep og hva han ser som begrepshistoriens undersøkelsesområde*. I neste omgang vil jeg først vise (2) hva han forstår med synkron analyse, og dernest (3) hvilke språkvitenskapelige tilnærminger han trekker vekslers på og hva han forstår med kontekstualisering. I de to siste delkapitlene vil jeg først vise (4) hvordan Koselleck kombinerer synkrone og diakrone perspektiv, og at han med bakgrunn i denne tilnærmingen posisjonerer seg som en kritiker av mye historieskriving, før jeg til sist (5) diskuterer Jordheims påstand om at Koselleck tar stilling i mot periodisering. Jeg vil ikke binde meg til måten disse tingene framstilles i teksten *Einleitung*, men utdype disse temaene med bakgrunn i begge 72-artiklene, samt senere arbeid hvor Koselleck presiserer eller videreutvikler ideene sine. For å illustrere hva slags implikasjoner de ulike metodiske grepene har, vil jeg underveis trekke fram eksempler fra egne og andres analyser. Poenget vil være å vise så konkret som mulig å vise hva slags konsekvenser hans teoretiske og metodiske refleksjoner, abstrakte eller konkrete, har for en historisk undersøkelse av den typen jeg legger opp til.

⁴² Jordheim er nå professor i kulturhistorie ved Universitetet i Oslo (UiO) og er den som skrevet mest om Koselleck i Norge. Foruten boken *Lesningens Vitenskap*, som gir den første norskspråklige innføringen i begrepshistorisk tenkning, har han oversatt og skrevet innledninger til artiklene om *Imperium/imperialisme* (2008) og *Verden* (2011) Han har i tillegg publisert om Koselleck og begrepshistorie både på svensk, engelsk og tysk, og sitter i redaksjonen på tidsskriftet *Contributions to the History of Concepts*.

2.3.1 Begrephistoriens undersøkelsesområde

Kosellecks tekster begynner gjerne med at han introduserer leseren for empiriske eksempler som skal opplyse en teoretisk refleksjon som utvikles videre i teksten. Artikkelen *Begriffsgeschichte and Social History* innledes slik:

According to a well-known saying of Epictetus, it is not deeds that shock humanity, but the words describing them. Apart from the Stoic point that one should not allow oneself to be disturbed by words, the contrast between “pragmata” and “dogmata” has aspects other than those indicated by Epictetus’s moral dictum. It draws our attention to the autonomous power of words, without whose use human actions and passions could hardly be experienced, and certainly not made intelligible to others.⁴³

Gjennom denne innledningen søker Koselleck umiddelbart å bevisstgjøre leseren om den funksjon språket har i menneskers liv, i menneskelige samfunn. Slik bereder han grunnen for å skille ut ord og begreper som studieobjekt som ikke bare studeres for seg selv, men for å få innblikk menneskers erfaringsgrunnlag og virke: «Without common concepts there is no society, and above all, no political field of action».⁴⁴ All menneskelig samhandling, i det minste innenfor de politiske og sosiale sammenhenger hvor et samfunns innretning diskuteres og formuleres, for på sikt å bli en materiell realitet, beror på felles språk – felles begreper. Som studieobjekter representerer språket dermed et utsnitt av den menneskelige erfaringsprosessen. I *Einleitung* skriver han derfor: «The theoretical premise underlying the method of conceptual history used here is not only that history finds expression in certain concepts, but that events only attain status as history through the process of being conceptualized».⁴⁵ Det som i ettertid kan betraktes som historie konstitueres gjennom de erfaringene som får plass i språket. Som han viser innledningsvis med referanse til Epictetus, er det språket som muliggjør erfaringen, i alle fall de erfaringer vi kan gjøre forståelige for hverandre. Jordheim har i sin utlegning av Koselleck presisert at dette ikke må «forstås dithen at vi først gjør en erfaring og deretter finner et navn for denne erfaringen, men også at erfaringen selv fra første øyeblikk er språklig betinget. Det språket vi er sosialisert inn i, bestemmer hvilke erfaringer vi er i stand til å gjøre».⁴⁶ Av dette forstår vi at Koselleck ser språket som inngang til å tematisere fortidige menneskers (og samfunns) erfaringsgrunnlag.

⁴³ Koselleck R. (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*. : 75.

⁴⁴ Ibid.: 76.

⁴⁵ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.: 21.

⁴⁶ Jordheim (2001): 149.

For å gripe erfaringen analytisk mobiliserer Koselleck to begrep: «erfaringsrom» og «forventningshorisont».

Som analytisk begrep representerer *erfaringsrom* en metaforisk og metodologisk presisering av erfaringsbegrepet. Det skal favne over hvorledes en bredde av erfaringer konstituerer et mulighetsrom, setter grenser for og gir utspring til handlinger og forståelsesmåter. Tilsvarende søker begrepet *forventningshorisont* å favne over en bredde av de forventninger som det har vært mulig for mennesker å ha. Forventningshorisonten står i relasjon til erfaringsrommet: Ingen forventning uten erfaring, og ingen erfaring uten forventning.

Som et eksempel vil Koselleck hevde at vi gjennom tekster fra førmoderne tid kommer i kontakt med et erfaringsrom hvor den religiøse forestillingen om historiens slutt punkt er dominerende. Innenfor dette erfaringsrommet har historien en retning, og et slutt punkt som ikke endres av enkelthandlinger. Erfaringer tolkes hele tiden i lys av de forventninger vi finner formulert i religiøse tekster. Innenfor et slik erfaringsrom er det for eksempel ikke mulig å formulere *et moderne* frihetsbegrep. Det moderne frihetsbegrepet slik vi kjenner det har som sin forutsetning at fremtiden er ukjent og formbar. Ved å studere fortidens språk, de begreper som har vært uunnværlige i konseptualiseringen av samfunnet, studerer vi ikke bare det som var, men det som var mulig. Språket speiler hva som har vært mulig å formulere, og dermed hva som har hatt i seg potensiale til å bli historie: Hvilke sider ved en gitt *nåtid* som i ettertid kunne bli tematisert som *fortid*. Språket er dermed ikke bare historie i enkel forstand, men representerer også mulighetsbetingelser for historie – for mulige historier. Når vi studerer språket, studerer vi de *erfaringsrom* og *forventningshorisonter* som er delt av flere, grupper eller hele samfunn, av tilstrekkelig mange til at de har satt avtrykk i språket. Den tyske historikeren Hans Erich Bödecker har derfor hevdet at det Koselleck sikter mot, er «insight into changes in social consciousness and social knowledge».⁴⁷

Koselleck mener at vi som historikere ikke kan skrive om hva mennesker har gjort eller tenkt, uten å samtidig spørre hva som har vært mulig for dem å tenke eller å gjøre. Å stille dette spørsmålet, er for Koselleck å spørre hvordan mennesker har relatert seg til tiden – til historien: Hvordan de har sett livet sitt som formet av sin egen fortid, de erfaringer de har gjort eller blitt gjort kjent med, og hva slags framtid de har sett for seg – hva de har forventet

⁴⁷ Bödecker (2011): 23.

som mulig. Han følger her i sporene etter Gadamer og Heidegger, når han ser det å være som et spørsmål om å være i tiden.⁴⁸ Blant de problemstillinger som kan forstås som særegne for begrephistorie som *selvstendig disiplin*, er derfor spørsmålet om hvorledes mennesket har konseptualisert sin væren i tiden.

En av fire hypoteser som strukturerer artiklene i *GG*, er at forholdet mellom erfaringsrommet og forventningshorisonten endrer seg gjennom det moderne gjennombruddet, og at begrepene gjennomgår en *temporalisering*: «Outmoded themes (...) became emotively charged, infused with a sense of expectation they had not had before».⁴⁹ Og videre: «Until about 1780, human needs had been thought of as unchanging and static. Thereafter such needs were seen as escalating».⁵⁰ Koselleck hevder, «It can be shown (...) from 1770 onward that both new meanings for old words and neologisms proliferate, altering with the linguistic arsenal of the entire political and social space of experience, and establishing new horizons of expectation».⁵¹ I en mye referert artikkel konkluderer han med at: «in *Neuzeit* the difference between experience and expectations increasingly enlarged, (...) expectations diverge and remove themselves from all previous experience».⁵² Koselleck mener å observere et økende sprik mellom erfaring og forventning, karakterisert ved at forventningen ikke lengre betinges absolutt av erfaringen. Med dette økende spriket, akselerer historien. Fordi erfaringen og forventningen ikke lengre er bundet av hverandre i statisk form, kan nye framtider formuleres, og nye begreper tas i bruk som indikasjon på dette økende eksistensielle spriket mellom erfaring og forventning. Språket blir gjenstand for en dynamisering gjennom begreper som peker framover: Som neologismen «fremskritt», som hele tiden skyver framtiden foran seg, eller «-ismer» i ulike variasjoner, befruktet forestillinger om utopiske framtidssamfunn.

Når det gjelder mitt arbeid er denne tesen om språkets temporalisering av interesse så langt som den illustrerer begrephistorisk grunnlagstenkning og metode. Ser vi til begrepet *sosialt arbeid*, gir det knapt mening å diskutere det uten å ta opp hvordan det nettopp peker framover. Når sosiale problemer skal arbeides med, så er det for at de skal utbedres, normaliseres, fjernes eller liknende. Å tematisere et begreps temporale struktur, er likevel

⁴⁸ For en utdypende diskusjon av Koselleck forhold til Heidegger og Gadamer se: Olsen (2012): 26-29 og 63-69.

⁴⁹ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.: 11.

⁵⁰ Ibid.: 12-13.

⁵¹ Koselleck (2004a) *Begriffsgeschichte and Social History*. : 79.

⁵² Koselleck (2004f): "*Space of Experience" and "Horizon of Expectation": Two Historical Categories*.: 270.

ikke det samme som å studere hvordan begreper over tid blir temporaliserte. Å studere hvordan begreper temporaliseres slik det gjøres i *GG*, forutsetter at en diskuterer strukturelle trekk, strukket ut langs et langt tidsspenn – en *longue durée* som den franske historikeren Fernand Braudel kalte det. Og om vi snur på det, henter det lange tidsspennet (som metodologisk grep) sin relevans fra spørsmålet om hva som over tid forandrer seg i menneskets måte å konseptualisere sin væren i tid. Dersom vi i et kortere tidsperspektiv er ute etter hvordan et bestemt sosialt fenomen utvikler seg og hvordan dette har satt spor i skriftlige kilder, antar jeg at denne hypotesen ikke har samme relevans. Dessuten, å tematisere det Koselleck kaller begrepets temporale struktur; hvordan det peker framover og bakover i tid, representerer slik jeg ser det ikke en genuint ny spørsmålsstilling. Det framstår som en variant av tradisjonelle kildekritiske spørsmål knyttet til *bakgrunn, motiv, mål* og liknende. Det dreier seg om hvor noe kommer fra og hvor det skal. Samtidig kan måten spørsmålet blir stilt forstås som en presisering, idet det knyttes til et spørsmål om menneskets tidserfaring. I studiet av politiske reformer er det åpenbart relevant å spørre hvordan reformen tematiseres som endring, og diskutere dette i relasjon til den grad av endring vi som historikere mener at den representerer. Å presentere noe som en endring kan både være uttrykk for strategisk kommunikasjon, for nettopp å oppnå endring, eller som et uttrykk for at tenkningen omkring et gitt fenomen faktisk er i endring.

Den mer allmenne innsikten som vi kan trekke ut av Kosellecks analytiske kategorier og ideen om begrepens temporale struktur, og som har relevans for mitt prosjekt, er hvorledes begrepshistorien her gir til kjenne et syn på språket, slik Jordheim uttrykker det, «som både materielt og produktivt».⁵³ Fordi det utgjør betingelser for våre erfaringer, bidrar det også til å forme våre handlinger og samfunnet som et hele. Med Richter ord: «Concepts affect political and social change because it is through concepts that a horizon is constituted, against which structural changes are perceived, evaluated, and acted upon».⁵⁴

⁵³ Jordheim (2001):161. Det er ikke helt klart hvorvidt Jordheim her mener at dette synet på språket som *materielt og produktivt* er særegent for begrepshistorien. Det er klart at han mener at det har vært det og at Koselleck fra begynnelsen av har posisjonert seg mot retninger innenfor historieskrivingen som han mener ser språket kun som en funksjon av sosiale strukturer. Opposisjonen mot et slikt syn på språk og historie er en viktig drivkraft bak utviklingen av begrepshistorien. Hvorvidt denne grenseoppgangen mot *tradisjonell kildekritikk* er viktig for Koselleck senere, er mer uklart. En slik distinksjon vil neppe stå seg etter *den språklige vendingen* i historiefaget, som en generell innvending mot *kildekritikk*. Det kan samtidig også innvendes mot Jordheim at han trekker denne distinksjonen uten noen større diskusjon av *kildekritikk*. Han kan slik forstås å bruke *kildekritikken* som stråmann, for å framheve det egenartede ved begrepshistorien.

⁵⁴ Richter (1995): 36.

Med bakgrunn i hvorledes Koselleck utlegger språket som en inngang til å gripe fortidige erfaringer, burde det etter hvert framgå som tydelig at begrepshistoriens anliggende ikke er som språkhistorie, eller for den del idéhistorie. Begrepshistorien befatter seg med fortidige sosiale fenomener såfremt (og på den måten) de setter spor i språket, og det antas at den fortiden som får plass i språket er av særlig betydning. Dette er en viktig presisering, for Koselleck antar følgelig ikke at verken den sosiale virkeligheten eller historien bare er språk, eller at bare det som har satt tydelig spor i språket er av betydning å studere.⁵⁵ Poenget er at de politiske og sosiale begreper blir å regne for historiske brennpunkter, dersom vi ønsker å fange inn hva som har vært mulig å formulere innenfor sosiopolitiske diskurser som tematiserer et gitt samfunns innretning. Slik jeg forstår det, er derfor et vesentlig aspekt ved begrepshistorien, hvordan den tematiserer politiske dokumenters utsagnskraft som historiske kilder: Hva vi kan bruke dem til å si noe om. Begrepshistorien tematiserer forholdet mellom språket og den sosiale virkeligheten: «Attention is concentrated on the relationship of *word* to *thing*; concepts are discussed according to their sociopolitical rather than their linguistic function».⁵⁶ Og: «The history of words serves as a point of entry, insofar as every investigation proceeds by way of a word that designates a social and political condition».⁵⁷

Det er i relasjon til denne måten å formulere begrepshistoriens anliggende og undersøkelsesobjekt at Koselleck også ser begrepshistorie som *metode* og *støttedisiplin* for sosialhistorien, mer enn som selvstendig disiplin. Begrepshistorien angir en måte å tematisere sosiale fenomener som skiller seg fra tradisjonell politisk- og sosialhistorie. Fordi begrepshistorien tematiserer forholdet mellom språket og den sosiale virkeligheten på denne måten, representerer den også «a specialized method of source criticism».⁵⁸ Begrepshistorien innebærer at «past and social conflicts must be interpreted and decoded in terms of their contemporary conceptual boundaries, and the self-understanding on the part of past speakers and writers of their own language-use».⁵⁹ Koselleck utdyper:

(...) taking note as it does of the utilization of terminology relevant to social and political elements and directing itself in particular to the analysis of cultural expressions having social or political content. It goes without saying that historical clarification of past conceptual usage must

⁵⁵ Se for eksempel: Koselleck (2002c): *Social History and Conceptual History*: 24-26.

⁵⁶ Koselleck R. (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*: 17.

⁵⁷ Ibid.: 16. Se også Koselleck (1996): *A Response to Comments on the 'Geschichtliche Grundbegriffe'*:61-62.

⁵⁸ Koselleck (2004a) *Begriffsgeschichte* and *Social History*: 81.

⁵⁹ Ibid.

refer not only to the history of language but also to sociohistorical data, for every semantic has its link to nonlinguistic content.⁶⁰

Begrepshistorie er dermed ikke bare noe mer enn historie om språk i snever forstand, den fordrer også en sammenstilling med sosialhistoriske innsikter for å identifisere de sammenhenger begrepene brukes i.⁶¹ Forholdet mellom begrepshistorie og sosialhistorie skal vi komme tilbake til i neste del, i relasjon til spørsmålet om kontekstualisering.

Koselleck fikserer altså språket som en gylden vei til å forstå hva slags fortidige menneskelige erfaringer vi som historikere kan få tilgang til. Han trekker videre en distinksjon mellom språk i alminnelige termer; ord og utsagn, og begrep. Denne distinksjonen trekker han på en måte som gjør det meningsfullt å hevde at han tilordner en slags hierarkisk lagdeling, hvor språkets potensiale for representasjon fungerer som det strukturerende prinsippet.⁶² «In terms of our method, a word becomes a concept when a single word is needed that contains – and is indispensable for articulating – the full range of meaning derived from a given sociopolitical context».⁶³ Mens *ordets* betydning alltid peker direkte mot det som det (ofte rent materielt) sikter til, er *begrepet* nødvendigvis flertydig. For å ta et banalt eksempel: En *spade* er alltid en *spade*, men et *verktøy* kan være så mangt, avhengig av konteksten det brukes i. Begrepet er derfor mer komplekst, det har større potensiale for å representere, og det kan derfor tas i bruk for å betegne stadig nye fenomener. For å slå det helt utvetydig fast: «the meaning of words can be defined exactly, but concepts can only be interpreted».⁶⁴ Denne distinksjonen holder Koselleck for å være absolutt, og på en måte som fører denne distinksjonen og resonnementet et steg videre, søtter han seg her til Nietzsche: «Concepts, insofar as they involve the entire process of semiotics, cannot be defined, only that which has no history can be defined».⁶⁵ Flertydighet blir dermed et metodologisk premiss for begrepshistorien.⁶⁶

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Richter, når han ser de tyske begrepshistorikerne utenfra, viser derfor til at deres aktivitet hviler på en kombinasjon av «the study of the languages used to discuss government, society and economy with the identification of the groups, strata, orders or classes that used or contested these languages». Richter (1995): 18.

⁶² Koselleck (1996): *A Response to Comments on the 'Geschichtliche Grundbegriffe'*: 64-65. Koselleck bruker ikke selv denne karakteristikken om hierarkisk lagdeling strukturert ut i fra potensiale for å representere. Det er likevel rimelig å forstå det slik. For en liknende utlesning av forholdet mellom ord og begrep hos Koselleck, se også: Bödecker (1998): 58-59.

⁶³ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*: 19.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ At flertydighet er et premiss ikke bare for begrepshistorie, men for Kosellecks forfatterskap, er blant de sentrale argument i Niklas Olsens intellektuelle biografi over Koselleck, «History in the Plural». Se Olsen (2012).

Som et eksempel på hvordan et begrep i sin innretning er flertydig, viser Koselleck til alle betydningene som knytter seg til ordet *stat*: «domination, territorial sovereignty, administration, citizenship- legislation, adjudication, administration, taxation and military force». ⁶⁷ Eller for den del, tenk på termen «sosialt arbeid», som er mitt anliggende. Bare ved å sondere begrepets overflate ser vi hvordan det åpner seg opp. «Sosialt arbeid» kan ses som én term, eller vi kan begynne med å se på det som en sammenstilling av to termer: *sosial* og *arbeid*. Ordet *sosial* kan peke mot egenskaper vi har som mennesker; *vi er sosiale*, mot bestemte sammenhenger; *sosiale felt, grupper* eller *relasjoner*. Ordet *arbeid* kan på sin side implisere *at vi i gjør noe*; en *aktivitet* eller et *initiativ*, det kan være *noe vi har*; av typen *lønnarbeid*, det kan være *frivillig* og/eller *veldedig*, eller *profesjonelt*. Alle disse betydningene inngår i begrepet *sosialt arbeid*, og aktiviseres i ulike grad ettersom termen tas i bruk i ulike kontekster. Og bare for å sette i gang refleksjonen, kunne vi her avslutningsvis spørre retorisk: Hva er det som skjer når *arbeid* sammenstilles med *sosialt*? Hva slags historiske sammenhenger er det som gjør dette mulig, og hva inngår i det? Det være seg tidlig 1900-tall, når borgerskapets kvinner driver *sosialt arbeid*, eller i etterkrigstiden, når *sosialt arbeid* blir en del av et politisk styrt apparat.

Så langt ser vi altså at Koselleck mener at begreper, i kraft av sin egenartede flertydighet og den nøkkelfunksjon de spiller i menneskers sosiopolitiske samvirke, gir en spesiell inngang til å tematisere menneskelig erfaring. Implisitt sier han også her at begrepene langt på vei er oversett og nedvurdert som historiske fenomen og studieobjekter og at historie som disiplin, i sin søken etter å komme så nært fortiden som mulig, lider under det. Her ligger det hos Koselleck et fagkritisk potensial som vi skal se nærmere på senere. Koselleck sier videre at som konsentrater av forskjellige betydninger, aggregater av forskjellige erfaringer, gjennomsyres begrepene av det han kaller en temporal struktur: De hviler på en *fortid* som har formet dem, som gjør dem virksomme på en gitt måte i en gitt *nåtid*, som igjen gir betingelser for hva slags *framtid* som er mulig. I relasjon til denne temporale strukturen, kan han hevde at begrephistoriens oppgave er å «opparbeide de erfaringer og teorier som ligger nedfelt i begrepene selv». ⁶⁸ Når de sosiale og politiske begrepene konstituerer mulighetsbetingelser for fremtiden og slik – som Koselleck trolig ville sagt det selv – griper inn i fremtiden, bærer de på teorier om hvordan ting henger sammen og om det som skal

⁶⁷ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.: 20.

komme. Gjennom disse teoriene griper begrepene ikke bare inn i framtiden, men den framtiden som på et gitt tidspunkt antas som mulig, blir også en nødvendig betingelse for en gitt nåtid. Nåtiden formes derfor alltid i spenningsfeltet mellom fortiden og framtiden.

Vi har så langt sett hva Koselleck formulerer som begrepshistoriens undersøkelsesobjekt, hva han forstår med begreper og hvorfor han mener at de bærer i seg et stort potensiale for innsikt i fortiden. I det følgende skal vi nærme oss de metodiske framgangsmåtene vi kan lese ut 1972-artiklene. Først, ved å utdype hva Koselleck forstår med synkron analyse, og hvordan han foretar en grenseoppgang opp mot sosialhistorie og historie mer allment.

2.3.2 Begrepshistoriens historisk-kritiske fundament.

Det første grunntrekket ved den begrepshistoriske metoden er at den er *historisk-kritisk*: «Prior knowledge of historical conditions or events raises questions that, to begin with, lead us to those words whose conceptualization is to be investigated». ⁶⁹ Tekster leses i lys av den tiden de stammer fra, slik vi kjenner det i fra tradisjonelle kildekritiske tilnærminger forankret i hermeneutikken. Vi begynner med kunnskap om fortidige forhold, som gjør det mulig for oss skille ut hvilke sider ved en sak som er mest relevante, og herfra kan vi reise et sett med spørsmål. Med bakgrunn i dette kan vi videre søke ut det konkrete studieobjektet som er best egnet til å belyse spørsmålene, i dette tilfellet ord og begrep. «The history of words serves as a point of entry, insofar as every investigation proceeds by way of a word that designates a social and political condition». ⁷⁰ Fremdeles ligger Kosellecks beskrivelse av den begrepshistoriske tenkningen nært opp til en tradisjonell kildekritisk tilnærming innenfor historiefaget. Samtidig er det også elementer her vi kan skille ut som mer distinkt begrepshistoriske.

Et bærende tema for Koselleck er forholdet mellom språket og virkeligheten for øvrig. Som vi har sett, begrepshistorien dreier seg om å bruke begreper for å undersøke sosiale fenomener. Samtidig er nettopp denne måten å uttrykke det dikotomisk, åpenbart problematisk. Språket kan vanskelig skilles fra virkeligheten. Likevel, når dette skillet gjennomgående er et tema for Koselleck, er det fordi han hevder at dette kunstige skillet preger mye historieskriving, og at han selv søker mot å bryte det ned. Dette gjør han ved å

⁶⁸ Se Koselleck (1998): *Begriffsgeschichte, Sozialgeschichte, begriffene Geschichte.*: 189. Oversettelsen er Jordheims (2001): 162.

⁶⁹ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe.*: 16.

⁷⁰ Ibid.

viser hvordan språket forholder seg til, formes av og bidrar til å forme den samme virkeligheten.

Rent metodologisk søker han derfor mot ord, «that designates a social and political condition».⁷¹ Oppmerksomheten rettes mot hvordan *begreper* er relatert til *sosiale fenomen*, og begrepene søkes belyst gjennom måten de brukes og virker sosiopolitisk. Dersom vi slår opp et ord i et eller annet oppslagsverk, slik jeg søkte opp *begrephistorie* i *SNL*, får vi en type innsikt i hva begrepet kan bety. Undersøker vi hvordan det brukes i ulike konkrete sammenhenger får vi en annen type innsikt. Begrephistorien etter Koselleck legger tyngden på den siste, men uten å fortrenge den første. Et spørsmål er dermed hva som står i teksten og hvilke betydninger begrepet tilskrives gjennom teksten. Et annet spørsmål er hvordan teksten, og de ord og begreper den konstitueres av, henter mening i fra den konteksten den har sin avstamning fra. Det dreier seg om å undersøke hvordan begrepet refererer til en virkelighet som samtidig er utgangspunktet for begrepet, og gjennom å turnere mellom disse to posisjonene la dem opplyse hverandre. Slik får vi tilgang til hvordan begrepet, som er det verktøyet vi har for å sette ord på virkeligheten, bidrar til å forme den samme virkeligheten: Det kommuniserer om den, definerer den, og gir historiske aktører utgangspunktet for å handle i den. Koselleck sier derfor at begreper fungerer både som *indikatorer på* og *faktorer i* historien.⁷² De *indikerer* hva som skjer og bidrar til å forme det som skjer.

Vender vi tilbake til *Einleitung*, utdyper Koselleck det historisk-kritiske aspektet ved begrephistoriens innledende undersøkelser. Spørsmålene rettes mot å identifisere hvorfor et bestemt begrep brukes på en bestemt måte, hvem som er tjent med akkurat denne bruken. Et særlig sentralt spørsmål er: «does the speaker include or exclude himself when applying a given concept». Dette spørsmålet gir «a concrete reference point for identifying polar opposites, or counter-concepts».⁷³ Koselleck ser kamp om betydninger som et definerende trekk ved politiske konflikter og begreper som en kampgrunn. Som han skriver i *Begriffsgeschichte and Social History*: «The semantic struggle for the definition of political or social position, defending or occupying these positions by deploying a given definition, is a struggle that belongs to all the times of crisis of which we have learned through written

⁷¹ Ibid.:17.

⁷² Koselleck (2004a:) *Begriffsgeschichte and Social History*: 86.

⁷³ Samtlige sitat er hentet fra Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*: 17.

sources».⁷⁴ For å vise hvordan slike konflikter tilspisser seg rent semantisk, tyr Koselleck til det han kaller *motbegrep*. I *Einleitung* er tanken om begreper som kampgrunn styrende, samtidig som idéen om *motbegrep* er vagt formulert. Ideen utlegges mer utførlig i en artikkel først publisert 1975 men særlig gjort kjent gjennom *Vergangene Zukunft*. Helge Jordheim har også hevdet at det først er gjennom antologien fra 1979 at «begrepshistoriens blir utvidet til å omfatte (...) motbegreper».⁷⁵ Koselleck framhever betydningen av *motbegreper* særlig for å forstå framveksten av sosiale grupper eller strata i ulike former: Sosiale lagdelinger, organisasjoner eller for den del – yrker, fag og profesjoner.

A political or social agency is first constituted through concepts by means of which it circumscribes itself and hence excludes others, and therefore, by means of which it defines itself. A group may empirically develop on the basis of command or consent, of contract or propaganda, of necessity or kinship, and so forth; but however constituted, concepts are needed within which the group can recognize and define itself, if it wishes to present itself as a functioning agency. In the sense used here, a concept does not merely denote such an agency, it marks and creates the unity. The concept is not merely a sign for, but also a factor in, political or social groupings.⁷⁶

Som betegnelser på sosiale enheter trekker begreper opp grensene for den gitte enhetens eksistens. Gjennom slike betegnelser, angir vi ikke bare vår egen posisjon, vi bidrar til å konstruere relasjoner, mellom mennesker, grupper, enheter og lag, som også har ulik ladning. Koselleck utdyper:

It makes a difference whether mutually recognized names are spoken (e.g., Hans and Liese), or whether these are replaced by abusive nicknames. (...) In the one case, one's names for oneself and names others call one coincide, whereas, in the other, they diverge. The first case implies a mutual linguistic recognition, while, in the second, the characterization takes on a disparaging meaning such that the subjects, while feeling themselves addressed, do not feel properly recognized. These conflicting labels, employed only in one direction and in an unequal fashion, are what will here be called "asymmetric" classifications. The effectiveness of mutual classifications is historically intensified as soon as they are applied to groups. The simple use of "we" and "you" establishes a boundary and is in this respect a condition of possibility determining a capacity to act. (...) The linguistic usage of politics, like that of everyday life, is permanently based on this fundamental figure of asymmetric opposition.⁷⁷

Motbegreper oppstår altså som følge av en asymmetrisk semantisk relasjon, kjennetegnet ved en gjensidig manglende anerkjennelse av *den andre*. Dette tydeliggjør samtidig hvordan begreper må leses ut i fra den argumentative struktur de brukes i. I et mye referert eksempel viser Koselleck hvordan begrepsparet *arbeidstaker/arbeidsgiver* har i seg et potensiale for

⁷⁴ Koselleck R. (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History.*: 80.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Koselleck R. (2004d): *History, Histories and, Formal Time Structures.*: 155.

semantisk asymmetri. Spør vi hva de to partene gjør i arbeidslivet, er det ikke urimelig å svare gjennom et tilsvarende begrepspar: *tilbyder av arbeidskraft/utbytter av arbeidskraft*. Like åpenbart synes det at ikke alle parter vil være like tilfredse med denne måten å forstå arbeidslivets relasjoner. Dikotomien *tilbyder/utbytter* vil gjerne mobiliseres av sammenslutninger av arbeidstakere, ofte for å legitimere krav knyttet til betingelser for utførelse av arbeidet. Arbeidsgiver kunne på sin side svare ved å rokkere om på komponentene i dikotomien, og erstatte *arbeidstaker/arbeidsgiver* med *mottaker av arbeid/tilbyder av arbeid*. Denne siste dikotomien er ladet med mer positive konnotasjoner, og relasjonens konfliktpotensial er ikke lengre like styrende for tolkningen. Samtidig ser vi hvordan vi ved å skifte om ulike betydninger, kan aktivisere eller passivisere en eller begge parter. Slik kan for eksempel arbeidsgiveren konstitueres som aktiv, autonom og produktiv, mens arbeidstakeren forblir passiv og bundet av et avhengighetsforhold.

Vi har sett at Koselleck legger vekt på hvordan begreper brukes til å trekke opp grensene for sosiale strata og forbindelser. I relasjon til dette reiser han og spørsmål om *begrepers sosiale rekkevidde*.⁷⁸ En måte å omformulere dette er ved å spørre hvem som tar et gitt begrep i bruk (og hvem som ikke gjør det)? Nok en gang demonstrerer Koselleck hvordan dette virker, ved å hente fram et eksempel som har å gjøre med betegnelser brukt for å gi navn til og å kategorisere enkeltaktører, grupper eller sosiale lag:

The term *peasant* (...) was a designation used almost exclusively by socially superior strata. That was no longer the case for the term *agriculturalist or economist*. Lacking a specific social connotation, these were self-designations chosen by those with aspirations to a new social position.⁷⁹

Hva er det så vi *måler* om vi undersøker begrepers sosiale rekkevidde? Vi retter oppmerksomheten mot hva slags betegnelser, eller hvilke betydninger av et begrep som brukes i ulike kontekster for å gi navn til grupper eller aktører. Disse vil kunne indikere hvor og i hvilken grad, den aktuelle aktør når anerkjennelse for sin sak – for sin måte å konseptualisere sin virksomhet. Innenfor deler av profesjonslitteraturen betraktes det å definere seg eller bli definert som et *yrke*, som noe distinkt annerledes enn å bli betegnet som

⁷⁷ Ibid.: 155-156.

⁷⁸ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*. 17. I de engelske artiklene brukes uttrykket «the social reach of a concept».

⁷⁹ Ibid.

profesjon.⁸⁰ *Profesjonsbetegnelsen* er da nettopp forbundet med privilegier, høyere sosial status, definisjonsmakt og særlig høyere lønn.⁸¹ Manglende anerkjennelse som *profesjon* hos andre, publikum eller andre profesjoner, blir ensbetydende med manglende anerkjennelse for at en har oppnådd den status en søker, og svekker muligheten for å nå de privilegier en streber etter. Å studere begrepers sosiale rekkevidde innebærer slik å undersøke hvordan sosiale relasjoner setter sine spor i språket, og hvordan språket preger sosiale relasjoner: Hvordan ordene er ladet med makt, og hvor, slik Koselleck uttrykker det, «concepts (...) bind, stamp or destroy (social) connections».⁸² Eller slik Bödecker har presisert det: «Contested words represent the programmatic identities of social groups as well as their self-assessment of their social prospects».⁸³

Samlet sett innebærer dette historisk-kritiske fundamentet for begrepshistorien en kartlegging av et gitt begreps synkrone (samtidige) betydninger. I det videre skal vi se på hva slags språkvitenskapelige inspirasjoner Koselleck trekker veksler på når han forsøker å avdekke det spekteret av betydninger som knytter seg til et begrep på et gitt tidspunkt.

2.3.3 Begrepshistorie, mellom språkvitenskap og sosialhistorie.

Koselleck ser begrepshistorie som historie om hvorledes begreper har virket i historien og er dermed mer opptatt av deres sosiale enn deres lingvistiske funksjon. Det er samtidig på det rene at begrepshistorien trekker veksler på lingvistiske og andre humanvitenskapelige tilnærminger til språk.⁸⁴ I det følgende skal vi først se hva slags språkvitenskapelige inspirasjoner som former Kosellecks begrepshistorie, og deretter diskutere sosialhistoriens betydning i relasjon til spørsmålet om hvordan kontekstualisere begreper.

Koselleck forplikter seg i liten grad til et eksplisert språkvitenskapelig rammeverk, og han har av den grunn blitt karakterisert som *teoretisk vag*.⁸⁵ Richter har vektlagt at Koselleck har latt seg inspirere av *semantisk felt-teori*. Jordheim har på sin side lagt mest vekt på å vise hvorledes Koselleck rent paradigmatisk plasserer seg i relasjon til strukturalismen etter

⁸⁰ Klassikere innenfor denne litteraturen er: Carr-Saunders og Wilson (1933) og Wilensky (1964). Et nyere bidrag fra Norge som omhandler norske sykepleieres profesjonsbestrebelse er: Lund (2012).

⁸¹ For en omtale av profesjoner og profesjonsbegreper i norsk historie og samfunnsforskning, se Heiret (2003).

⁸² Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*: 17.

⁸³ Bödecker (2011): 30.

⁸⁴ «To the extent that insights from linguistics proved helpful (...), they were utilized as well», skriver han.

Ferdinand de Saussure. Det passer seg her også å presisere at Kosellecks måte å kombinere synkron og diakron analyse representerer et klart brudd med Saussure, som framholdt at de to måtte holdes adskilt. Både Richter og Jordheim insisterer på at Koselleck nettopp ønsket å overskride de begrensninger som strukturalismen hadde medført innenfor filologien. Koselleck presiser også selv at metoden skiller seg klart fra de metoder vi forbinder med moderne lingvistik – «especially structural linguistics».⁸⁶ Utover denne distinksjonen opp mot strukturalismen, er diskusjonene av hvor Koselleck henter sine inspirasjoner av begrenset interesse i denne sammenhengen.⁸⁷ Det vesentlige for meg er hvilke grep Koselleck faktisk tar i bruk og hvordan han gjør det.

Om Koselleck er lite villig til å forplikte seg til et språkvitenskapelig metodeverk, blir enkelte grep brukt gjennomgående. I *Einleitung* er det særlig *semasiologi* og *onomasiologi* som kjøres i forgrunnen og omtales på en slik måte at de framstår som integrerte deler av det begrepshistoriske metodeverket, og tydeliggjør hvordan begrepshistorien veksler mellom to måter å anskueliggjøre forholdet mellom begrepet og fenomenet.

Semasiologisk er siktemålet å kartlegge alle de betydninger som et gitt begrep har «through the words used to express them».⁸⁸ Tidligere så vi hvorledes Koselleck åpnet opp *statsbegrepet* ved å vise til ulike betydninger som for eksempel *nasjonalstat* eller *statsadministrasjon*. Her ser vi nettopp hvordan ulike ord, som *nasjon* eller *administrasjon*, tas i bruk og tilskriver *stat(en)* ulike betydninger. Tilsvarende skifter *sosialt arbeid* betydning avhengig av om vi snakker om *faget* sosialt arbeid; sosialt arbeid som *yrke*; eller om vi i bestemt form skulle omtale *sosialarbeiderprofesjonen*. Den semasiologiske framgangsmåten dreier seg dermed om å undersøke hvilke andre ord som tas i bruk for å tilskrive begrepet mening.

Onomasiologen innebærer at vi skifter oppmerksomheten mot fenomenet og undersøker hvilke andre ord og begrep som brukes for å betegne det.⁸⁹ Det kan være synonymer eller det kan også være ord som vokter ulike sider ved et og samme fenomen. Jeg tar som

⁸⁵ Olsen (2012): 193. Olsen bruker også uttrykket «pragmatic insecurity» om Koselleck på 1970-tallet. Nevers betegner Kosellecks lite forpliktende forhold til metodisk rammeverk som en «behagelig pragmatisme», og ser det som en av styrkene ved begrepshistorien. Se: Nevers (2011): 14

⁸⁶ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*: 18.

⁸⁷ Interesserte bør heller lese Richter, Jordheim og Olsen.

⁸⁸ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.

⁸⁹ Ibid. Han skriver: «onomasiology moves to the foreground when we investigate how extralinguistic developments, such as changes in historical structures, are articulated through the medium of language».

utgangspunkt at arbeidsområdet ved sosialkontoret, som er et av de fenomen jeg studerer, kan betegnes som sosialt arbeid. I en del sammenhenger blir det også betegnet slik. I andre sammenhenger betegnes det som *forvaltning*, *administrasjon* eller *kommunalt arbeid*. Det er ulike betegnelser som i ulike sammenhenger sikter mot å beskrive arbeidet ved sosialkontoret, men som utgår fra ulike forståelser av hva dette arbeidet består i – eller bør bestå i.

Den semasiologiske og onomasiologiske framgangsmåten illustrerer hvordan blikket rettes mot den konkrete bruken av ord og begrep i tekstene. Koselleck presiserer samtidig at poenget *ikke* er å kartlegge og utforske alle de betydninger et begrep kan ha, og trekker en distinksjon opp mot «Peripheral or secondary meanings irrelevant to our questions (are omitted)».⁹⁰ Vi må kunne skille mellom de betydninger og de undersøkelsesområder som har klar relevans for det spørsmålet vi stiller og de som ikke har det. Min avhandling er konsentrert om *sosialt arbeid* innenfor den kommunale sosialsektoren. *Barnevern*, selv om dette også kan betegnes som *sosialt arbeid*, blir å regne for perifert. Tilsvarende, vil det være viktig for meg å undersøke hva som skjer med begrepet *sosialt arbeid* innenfor konteksten av NAV. Men å foreta en fullstendig semantisk undersøkelse av arbeidet i NAV vil falle utenfor prosjektet. Undersøkelsens avgrensning, blir her det som lar oss sortere mellom vesentlige og uvesentlige/perifere betydninger.

Utover semasio- og onomasiologien, er det ingen konkrete språkvitenskapelige innflytelser som omtales i *Einleitung*. Richter har altså har likevel lagt vekt på at Koselleck er influert av *semantisk felt*-teori. Han presiserer at dette ikke finnes som en eksplisert del av programmet (i de to 1972-artiklene), idet semantiske felt er noe Koselleck refererer uforpliktende til uten å vise tydelig hvordan han undersøker dem, men at det likevel er viktig for å forstå metoden.⁹¹ For Richter illustrerer den analytiske bruken av semantiske felt hvordan Koselleck foretar en grenseoppgang mot «lexical semantics».⁹² Med referanse til Jost Trier, som regnes som blant feltteoriens fedre, karakteriserer Richter feltteorien som «a highly developed onomasiology».⁹³ Videre: «The notion of a semantic or linguistic field

⁹⁰ Ibid.: 19.

⁹¹ Koselleck selv nøyer seg med å vise til bruken av *semantiske felt*, uten å gå inn i grunnlaget for det, eller konkretisere hvordan det kan gjøres. Se: Koselleck R. (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*.: 88. Se også Se for eksempel: Koselleck (2004d): *History, Histories and, Formal Time Structures*; Koselleck (2004c): *Historical Criteria of the Modern Concept of Revolution*. Henholdsvis, s. 160 og 54.

⁹² Richter M. (1995): 47-48. Dette kan utdypes ut i fra Nevers og Koselleck – henholdsvis 2011 og 2007.

⁹³ Ibid.

refers to a relatively unified part of a language vocabulary at a given time».⁹⁴ Dette er en svært generell karakteristik som best illustreres gjennom eksempler. *Sosial* er et begrep som brukes innenfor ganske ulike felt: Betegnelsen *sosialklient* kan være en nøytral betegnelse som viser til en person som har søkt hjelp i en eller annen form hos sosialtjenesten. Betegnelsen kan samtidig også brukes nedsettende og vise til en persons avhengighet av et system, kanskje til og med manglende vilje til å arbeide. Disse ulike betydningene kan eksistere innenfor samme semantiske felt. Det kan for eksempel dreie seg om betydninger som knytter seg til forståelsen av stønads- og eller forvaltningssystemer. Ser vi på betegnelsen sosial *intelligens*, blir det imidlertid langt tydeligere hvordan *sosial* er et begrep som virker innenfor svært ulike semantiske felt. Sosial intelligens, høy eller lav, kan en person tenkes å ha uavhengig av om vedkommende er sosialklient, til og med uavhengig av om dette brukes som nøytral karakteristik eller om det brukes nedsettende. Tilsvarende er det rimelig å tro at bevegelsen i fra *fattig-* via *forsorgs-* til *sosialomsorgslov* impliserer at et begrep som *fattig* brukes innenfor ulike semantiske felt.

For å kunne hevde at et begrep inngår i en semantisk sammenheng som tydelig er tilsluttet en relativt enhetlig del av språket; for å kunne hevde at et semantisk felt er empirisk manifest, må vi følgelig også vurdere bredden av språkbruken i de tekster vi undersøker. Forholdet mellom eksempelvis sosialt arbeid som *begrep* og *arbeidet ved sosialkontoret*, må undersøkes med bakgrunn i hvordan arbeidet blir utlagt i de tekstene som legger grunnlaget for dets organisering og innhold, hvilke argumenter, ord og begrep som brukes.⁹⁵

Vi har så langt sett hvordan Koselleck veksler mellom ulike blikk på forholdet mellom begrep og fenomen for å kartlegge et begreps spekter av betydninger. Han antar at vi kan lese slike betydninger ut av de ord som omgir begrepet. Samtidig må vi undersøke hvordan begreper fores med betydninger fra den sosiale og politiske konteksten de brukes i.⁹⁶ Standardformuleringen er at begrephistorien hviler på en analyse av den konkrete situasjonen begrepet brukes i, samt en sammenstilling med *sosialhistoriske* innsikter om de

⁹⁴ Ibid.: 48.

⁹⁵ Vi må altså vurdere språket innenfor den aktuelle konteksten, slik vi finner det gjennom de tekstene vi undersøker. I relasjon til dette har Bödecker nylig argumentert for at det er upresist og misvisende å forstå begrephistorie som historie om *et begrep* (om gangen). Et begrep kan ikke isoleres fra de språklige sammenhengene det inngår i, og han mener at det heller dreier seg om historie om *vokabular* innenfor ulike (semantiske) felt av språket. Bödecker (2011): 32. Jeg er usikker på om det er fruktbart å trekke en distinksjon mellom ord og vokabular. Den må muligens forstås i relasjon til påstander fremsatt av bl.a. Skinner, om at det ikke er mulig å skrive historie om *et begrep*. Slik jeg forstår det det er *begrepet* bare en inngang, at analysen belyser språkbruk i mer vid forstand er slik jeg ser det en selvfølgelighet.

⁹⁶ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.: 17.

som bruker begrepet eller sammenhengene de brukes i.⁹⁷ Begrepshistorie skiller seg her lite fra tradisjonell historieskriving, ved at kontekstualisering inngår som ledd i kjernevirksomheten. Det er langt på vei det som er definerende for å kalle noe historisk kritisk, vi leser tekster opp mot kontekst. Er det likevel noe særegent med Kosellecks måte å kontekstualisere, i den måten han søker å sammenstille begreper og de fenomen de betegner?

Poenget for Koselleck er at begrepshistorie og sosialhistorie gir to ulike innganger til å forstå et fenomen.⁹⁸ Mens intensjonen med sosialloven var at økonomisk sosialhjelp skulle bli overflødig, har flere undersøkelser vist at nettopp arbeidet med økonomisk sosialhjelp fikk en dominerende plass ved sosialkontoret. Dette er en innsikt vi ikke får ved å undersøke hva som gjennom lovgivningen legges i begrepet *sosial omsorg*, men som fordrer undersøkelser av det faktiske arbeidet: Hva slags type saker det er mest av og statistikk over utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Ved å holde den rent begrepshistoriske innsikten og den sosialhistoriske innsikten opp mot hverandre, får vi innsikt i forholdet mellom *begrepet* og det *fenomen* det betegner. Hensikten med å drive begrepshistorie slik er å gi analysen av begrepene videre utsagnskraft. Når det kommer til hvordan dette faktisk gjøres, oppfatter jeg imidlertid Koselleck som vag. Det vil si, hva slags og hvor mye sosialhistorisk innsikt trenger vi for å få en videre forståelse av begrepene? Hva betyr *kontekst* og *sosial kontekst* i denne sammenhengen?

Den danske historikeren Jan Ifversen er etter hva jeg har kunnet registrere den som mest inngående diskuterer spørsmålet om kontekstualisering i relasjon til Koselleck. Begrepshistorien har som mål å sammenstille begrepshistoriske og sosialhistoriske innsikter. Samtidig, påpeker Ifversen er det kanskje krevende nok å skrive sosialhistorie. En vanlig innvending mot begrepshistorie har også vært at det sosialhistoriske aspektet har blitt neglisjert.⁹⁹

Ifversen hevder at Koselleck «som oftest» ser kontekst som en utenomspråklig dimensjon som må behandles sosialhistorisk.¹⁰⁰ Som eksempel, for å fullt ut forstå ulike artikuleringer av suverenitetsbegrepet (*Herrshafi*), må vi også foreta en sosialhistorisk rekonstruksjon av

⁹⁷ Se for eksempel: Koselleck (2002c): *Social History and Conceptual History*: 21.

⁹⁸ Se for eksempel: Koselleck (2004a): *Begriffsgeschichte* and *Social History*: 84.

⁹⁹ Sheehan har argumentert for at mobiliseringen av sosialhistoriske innsikter varierer, avhengig av hvorvidt den som skriver begrepshistorie selv har bakgrunn fra sosialhistoriske studier. Han viser som eksempel til at Werner Conzes artikler i *GG* er langt mer sosialhistoriske i sin orientering enn mange andre. Se Sheehan (1978): 314.

¹⁰⁰ Ifversen (2007): 84.

måten suvereniteten arter seg som sosialt fenomen. Eller for min del, for å fult ut forstå bruken av begrepet *sosialt arbeid* som betegnelse på arbeidet i sosialsektoren, må jeg også rekonstruere det sosiale rommet loven søker å innstifte. Ifversen mener at Koselleck her veksler mellom å forstå sosialhistorien «som en alternativ tilgang», som frambringer andre aspekter ved historiske fenomen enn begrephistorien og «som en konteksthistorie», som gir mer informasjon om det samfunn fenomenet må forstås i relasjon til.¹⁰¹

Ifversen har videre hevdet at Koselleck skiller mellom (1) «the spoken context»; i betydning hva den/de som bruker begrepet orienterer seg ut i fra, og (2) «what limits communication», i betydning hvilke regler eller konvensjoner som preger sammenhengen begrepet brukes i. Følger vi eksempelet med lovteksten og leser denne i relasjon til forarbeidene kan beskrivelsen av reformbehovet i proposisjonen forstås som «spoken context», mens det faktum at det er en proposisjon nettopp innebærer en rekke konvensjoner for hva og hvordan ting kommuniseres.

Olsen har med referanse til Ifversen hevdet at Koselleck skiller mellom den *umiddelbare* konteksten og *mer overgripende sosiale* kontekster.¹⁰² Begrepet *umiddelbar* kontekst samler her det de to konteksttypene beskrevet over; det som *orienterer taleren* og det som *begrenser kommunikasjonen*. De kontekster som er *mer overgripende* må da være faktorer som ligger på et annet nivå, ikke som foranledning for at en sak blir tatt opp, men som forutsetning for at en sak tematiseres på en bestemt måte. Ifversen legger til grunn at *varighet* er en viktig dimensjon ved de mer overgripende kontekster Koselleck mobiliserer. Det dreier seg ikke bare om noe som favner vidt i rom men også i tid.¹⁰³ Sosialomsorgsloven kan forstås med referanse til utbyggingen av trygdesystemet, som noe av det som orienterer de politiske aktørene. Dels handler dette om et handlingsrom som politiske aktører operer i de første tiårene etter krigen. Dels kan det se som uttrykk for et skifte i synet på hvilke områder av samfunnet staten bør regulere. Dette plasserer loven innenfor en kontekst som strekker seg maksimalt noen tiår bakover i tid, til et tidspunkt hvor det ikke er akseptert at staten generelt skal drive med inntektssikring på et generelt (universelt) nivå. Samtidig har den blitt tematisert som uttrykk for en *humanisering*, et skifte i menneskesyn hvor det å motta hjelp ikke skal ses som noe mindreværdighetsstempel. Forstått slik representerer loven et brudd

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Se Olsen (2012); Ifversen. (2011): 180. «More overreaching social contexts» er begrepet han tar i bruk.

¹⁰³ Ifversen (2007): 81-103.

med en tenkning som strekker seg mye lengre bakover i tid, hvor hjelpesøkende ikke bare har blitt utsatt for sosialt stigma, men også straffet, fordi antakelsen har vært at de har satt seg selv i en situasjon hvor de trenger hjelp.

Ifversen har argumentert for at den mest overgripende konteksten for Koselleck finnes i *erfaringsrommet* og *forventningshorisonten*.¹⁰⁴ En liknende oppfatning finner vi hos Bödecker, som mener disse kategoriene referer til det vi kan forstå som «social consciousness».¹⁰⁵ De sikter begge til forståelsesmåter som er mer grunnleggende for hvordan mennesker orienterer seg og handler i verden. Det å forstå disse kategoriene som kontekstuelle gir mening, fordi Koselleck bruker dem for å vise strukturelle trekk ved måten mennesker konseptualiserer verden.¹⁰⁶ Det tydeliggjør dessuten at han er opptatt av hvordan grunnleggende forståelsesmåter former begreper og institusjonelle arrangement, og at han ser kontekst som et spørsmål om varighet. Disse begrepene er dermed sentrale for Koselleck, idet han bruker dem til å forstå grunnleggende endringer gjennom *sattelzeit*. Men er dette funksjonelle og nyttige analytiske begreper når man som meg, undersøker et kortere tidsspenn innenfor en strengere kontekstuell avgrensning?

Slik jeg forstår Koselleck, representerer disse begrepene overhistoriske kategorier som brukes til å tematisere hvordan mennesket konseptualiserer sin væren i tiden, og hvordan denne endrer seg over et langt tidsspenn. Dette er en spørsmålsstilling som ikke er sentral for meg i denne avhandlingen, og som jeg dessuten antar har mindre nytteverdi innenfor et kortere tidsspenn. Samtidig er det et interessant spørsmål om de likevel kan være nyttige. Jeg har stor sans for Erik Bödeckers forståelse av *erfaringsrom/forventningshorisont*, som et uttrykk for *sosial bevissthet* (social coconsciousness), et grunnleggende mønster for tenkningen som er delt av mange – av samfunn – over tid. Om undersøkelsen viser spor av slike endringer, vil det være et svært interessant funn.

Ifversen bidrar til å klargjøre hva Koselleck forstår med kontekst og hvilke ulike kontekster han operer med. Samtidig er han opptatt av problemer knyttet til dette, og spesielt

¹⁰⁴ Ibid.: 79. Se også: Ifversen (2011): 85-86.

¹⁰⁵ Bödecker (2011): 23.

¹⁰⁶ Ifversen trekker det så langt at han hevder at *erfaringsrommet* representerer Kosellecks begrep for «complete context, a totality» (ifversen 2011: 79). Eller, «en samlet kontekst for en given nutid», slik han uttrykker det et annet sted (Ibid., 2007: 85). Det er rimelig å karakterisere *erfaringsrommet* som et overordnet kontekstuell nivå, men Koselleck var uttalt skeptisk til ideer om totalitet. Noe han eksempelvis demonstrerer i diskusjonen av annalistenes begrep om *histoire totale*. Å forstå *erfaringsrommet* som en totalitet, slik Ifversen gjør, virker for meg uforenelig med Kosellecks prosjekt, hvor flertydighet står i sentrum. Se for eksempel: Koselleck (2002a): *Concepts of Historical Time and Social History*: 117.

når det kommer til å kombinere begrepshistorisk analyse med sosialhistoriske innsikter. Han framfører både argumenter for å begrense den sosialhistoriske analysen og han skisserer måter å gjennomføre dette. Utgangspunktet for Ifversen er at det er for arbeidskrevende å følge to analytiske spor likeverdig:

Although I think it is important to reflect on the larger societal or cultural frameworks in which concepts emerge, at the same time I find it quite demanding to do both conceptual history and social history simultaneously. I would prefer to narrow my focus to the study of the context necessary to explain the emergence and developments of concepts.¹⁰⁷

Han framfører dermed det som er et helt allment poeng som gjelder for all samfunnsforskning, at alle undersøkelser må avgrenses. Dersom begrepshistorien hviler på en sammenstilling med sosialhistoriske innsikter, hvor trekker vi grensene – hvordan skiller vi ut den mest nødvendige konteksten? Dernest peker han på et problem knyttet til utviding av kontekst: «the context can be widened», for slik å øke utsagnskraften.¹⁰⁸ Men dette når inntil et visst punkt: «The more the context is widened, the more difficult it becomes to demonstrate links to a particular utterance».¹⁰⁹

Å vise til store overgripende utviklingstrekk, som for eksempel demografiske trender knyttet til antallet kvinner i arbeidslivet, eldrebølge eller innvandring, er vanlig når man skal forklare reformer innenfor velferdsstaten de siste 40 årene.¹¹⁰ Det er da også vanskelig å være uenig i at slike demografiske utviklingstrekk er av betydning for å forstå for eksempel arbeidsdelingen innenfor velferdsstaten, med framveksten av sterkt kvinnedominerte yrkesgrupper innenfor felt som pleie og omsorg. Slike trekk kan likevel ha begrenset forklaringsverdi om en går inn i enkeltsaker og det kan være problematisk å støtte seg til dem, som uttrykk for en vid sosial kontekst med stor forklaringskraft, uten samtidig å utforske hva slags konkret betydning de har hatt.

Å mobilisere slike overgripende kontekster behøver ikke være uten verdi. Det Ifversen påpeker er heller at en slik toppvandring er farefull og fallhøyden stor. Ved å lese begreper, hendelser og prosesser opp mot for overordnede sammenhenger står vi i fare for å vrenge på kildenes utsagnskraft. Selv prøver han å unngå de mest farefulle utkikkspunktene ved å søke tilflukt i kildene. Han argumenterer for at én mulig strategi for å avgrense som lar seg

¹⁰⁷ Ifversen (2011): 78-79.

¹⁰⁸ Ifversen (2011): 79

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Se for eksempel: Fløten m.fl. red. (2007).

forsvare metodologisk, er å identifisere «traces from other texts in your sources».¹¹¹ Han argumenterer dermed for å begrense kontekstualiseringen ved å spore det intertekstuelle nett som en kilde befinner seg i. En slik framgangsmåte lar seg utvilsomt anvende når man studerer politiske styringsdokument, idet de nettopp som regel viser til andre dokument: Tekster som ligger forut i en prosess eller som tilhører et beslektet politikk- eller saksområde.

Slik jeg forstår det blir spørsmålet om kontekstualisering dels et spørsmål om det som står i tekstene; det en politisk sak er orientert i forhold til, dels er det et spørsmål om hvilke kommunikative regler og konvensjoner som gjelder, dels er det et spørsmål om intertekstuelle koblinger, og til sist blir det et spørsmål om hvordan en gjør nytte av sosialhistoriske innsikter. Når det gjelder det siste spørsmålet synes jeg Ifversen i liten grad bidrar med avklaring, og at det skyldes at han ikke diskuterer hva vi kan lese ut av tekster. Mitt utgangspunkt er at tekster, som lovttekster, nettopp gir innsikter av både *språklig* og *sosial* karakter. Lovteksten består av utsagn og den innstifter et institusjonelt arrangement, og leser vi lovtteksten i lys av forarbeidene får vi derfor et inntak til å forstå både språklige og sosiale fenomen. Er intensjonen om at sosialomsorgsloven skal virke humaniserende i tråd med sosialomsorgen som institusjonelt arrangement? Spørsmålet blir nettopp avgjørende for hvordan vi forstår sosialomsorgen som *begrep* og *fenomen*. Til sist er det et poeng at vi kan hente innsikt ut av det som finnes av litteratur innenfor det feltet som undersøkes. Som eksempel: Det har blitt hevdet at utviklingen av sosialt arbeid som fag på 1990-tallet må forstås i relasjon til en skepsis mot profesjoner som kom til uttrykk gjennom offentlige utredninger på 1980-tallet.¹¹² Samtidig er det ingen som har undersøkt fagutviklingen systematisk gjennom rammeplanene, og spørsmålet blir i så måte om det er treffende å forstå utviklingen av faget gjennom rammeplanene i relasjon til denne profesjonsskepsisen.

Så langt har jeg konsentrert meg om det synkrone aspektet ved begrepshistorisk analyse. Vi har sett hvordan siktemålet er å kartlegge det spekter av betydninger som på et gitt tidspunkt fester seg ved et begrep. Dette gjøres ved å veksle mellom to blikk: Et rettet mot selve begrepet, og måten det settes i spill og tilskrives mening i teksten, og deretter hvordan det henter mening i fra en videre kontekst. I det videre flytter vi oppmerksomheten mot det

¹¹¹ Ifversen. (2011): 81. Se også: Ifversen (2007): 88.

¹¹² Se. Messel (2013): 286-318.

diakrone aspektet ved begrephistorisk analyse. Hensikten i de to neste delene å vise hvordan begrephistorien tematiserer endring (og stillstand).

2.3.4 Om begrephistoriens teoretiske egennytte.

En diakront orientert analyse består for Koselleck i å holde et begreps betydninger fra ulike historiske tidspunkt opp mot hverandre og utforske forholdet mellom dem. Slik er det mulig å få innsikt i om begrepet endrer innhold eller om bruksområde endres. I første omgang innebærer dette «a retranslation of vanished content of words into current language».¹¹³ Han utdyper: «Every analysis of a word or a concept leads from ascertaining its past meaning to specifying what they mean for us to day».¹¹⁴ Denne oversettelsesprosessen, som Koselleck beskriver som nødvendig, i absolutte termer, har åpenbar relevans for et prosjekt som *GG*. Artiklene i leksikonet, eksempelvis om begreper som *Verden*, strekker seg over et tidsspenn på 2000 år, og følger kilder innenfor flere språkkretser. Den samme oversettelsesprosessen vil trolig være mindre påkrevd i omgang med kilder som ikke står mer enn opp mot 60 år fra hverandre i tid, innenfor samme språk. Det viktigste aspektet her er dessuten ikke oversettelsen, men hvordan Koselleck tenker seg sammenstillingen av begreper gjennom historien ved å se på deres ulike betydninger over tid.

(...) concepts are removed from their original context, their meanings during successive periods of historical time are examined, and relationships among these meanings are then assigned. It is by adhering to this procedure alone that the historical-philological method can ascend to the level of conceptual history. (...) In and on itself, words' persistence over time is an insufficient index of their unchanging content. Only through a diachronic investigation of the layers of meaning contained in a concept can we uncover long-term structural transformations.¹¹⁵

Koselleck legger til grunn at ulike fortidige betydninger av et begrep nedfeller seg i begrepet i form av *betydningslag* (layers of meaning). Hvert lag representerer et visst forhold mellom ord, mening (betydning) og fenomen, og forholdet mellom disse lagene gir begrepet en indre struktur av betydninger som endres når forholdet mellom betydningene endres. Den diakrone analysen består i å undersøke forholdet mellom det som endres og det som ikke endres (persistence). Om sosialarbeidere innenfor sosialomsorgen i 1970 og innenfor NAV i 2015 begge hevder at sosialt arbeid primært dreier seg om *relasjonsarbeid*, har begrepets totalitet likevel endret seg. Mens ordet og betydningen ligger fast, er begrepet endret fordi fenomenet; arbeidsområdet i sosialkontoret, ikke er det samme. Begrepet har gjennomgått det Koselleck

¹¹³ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.: 16.

¹¹⁴ *Ibid.*: 16.

kaller en strukturell endring. Slik jeg forstår Koselleck, mener han dermed å si at begrepshistorien forutsetter at vi har blikk for flere nyanser enn hva andre måter å studere begreper historisk har hatt.

Helge Jordheim (2012) har vist hvordan et begreps potensiale for betydningsmangfold kan settes opp nærmest skjematisk.¹¹⁶ Han skiller her ikke mellom *ord*, *mening* og *fenomen*, men mellom *concept* og *situation/historical reality*:

(...) in the relationship between the concept and the situation, between the concept and the historical reality, there are four possible «variations»: first, both remain more or less the same; second, both change simultaneously; third, the concept change but not reality, to the extent that reality is conceptualized in a new and different way; or fourth, conversely, reality changes but concepts remain the same.¹¹⁷

Fordelen med det å sette opp forholdet mellom ord og fenomen, begrep og situasjon, på denne måten, er at potensialet for variasjon blir tydelig. Jordheims modell beskriver en mulighet for stillstand og tre for forandring, som i neste steg karakteriseres som to ulike typer forandring. Selv om en slik skjematisk fremstilling kan virke forenklerende, fungerer den godt som utgangspunkt for å tematisere forholdet mellom stillstand og endring, og for å vise at om stillstand er en mulighet, er det vanskeligere å påvise. Jordheim får her fram hvordan «begrepet» og «situasjonen» fungerer som tidskoordinater, som gjør det mulig å vurdere graden av *synkronitet* eller *samtidighet* mellom dem på et gitt tidspunkt i historien. Mens den første variasjonten av forandring, hvor begrep og situasjon endrer seg samtidig, viser synkron, eller samtidig, forandring, er de to siste variasjonene tilfeller av det Koselleck kaller *usamtidighet* – eller det *usamtidiges samtidighet*. Disse ulike forandringstypene kan vi kun få tilgang til dersom vi undersøker *the layers of meaning contained in a concept*, som Koselleck skriver i *Einleitung* (jf. sitatet referert tidligere).

Det Jordheim vil i sin artikkel, er å komme fram til og å forklare betydningen av det konseptet eller begrepet innenfor Kosellecks teoriunivers som sammenfatter hans historieteoretiske posisjon. Jeg skriver her «konseptet eller begrepet» fordi det i 1972-artiklene framstår mer som et konsept, noe han behøver flere ord for å sette på papiret, mens det i senere arbeid sammenfattes gjennom et enkelt begrep: *Tidslag* (*Zeitzichten*). Den historieteoretiske refleksjonsprosessen som etter hvert leder Koselleck til å formulere begrepet *tidslag*, nedskrives i en rekke artikler gjennom forfatterskapet. I sin mest

¹¹⁵ Ibid.: 18.

¹¹⁶ Jordheim H. (2012).

¹¹⁷ Ibid.: 164.

sammenfattede form framstilles hans historieteoretiske posisjon i artikkelen som bærer tittelen *Tidslag*.¹¹⁸ Artikkelen stammer fra 1994, men får en mer framskutt posisjon i forfatterskapet hans ved også å gi navn til antologien *Zeitzichten* i 2000.¹¹⁹ Jeg vil først vise hvordan Koselleck teoretiserer historisk tid i 1972-artiklene. Dernest skal vi se hvordan han videreutvikler teorien etter 1972.

Koselleck hevdet at mye historieskriving forenkler historien ved å framstille tiden som endimensjonal. Hans tilnærming til begrephistorien er fundert i en antakelse om at historien ikke bør utlegges langs én tidslinje, slik ofte er vanlig praksis for historikere. Med blikket rettet mot flere tidslinjer, kan Koselleck forstås i forlengelsen av den franske annalisten Fernand Braudels konseptuelle oppdeling av historien i tre separate *tempi*.¹²⁰ Koselleck har selv oppgitt Braudel som en viktig teoretisk inspirasjon, men begrenser seg likevel ikke til tre *tempi*.¹²¹ I 1972-artiklene, ligger det ingen konseptuell oppdeling av historien i bestemt antall lag, linjer eller *tempi*, jamfør Braudel. Mens Braudels *tempi* er en ren analytisk distinksjon, representerer Kosellecks *betydningslag* et forsøk på å vise historiens uendelige flertydighet. Han skriver i *Begriffsgeschichte and Social History*:

It is a general property of language that each of the meanings of a word reaches further than the singularity to which historical events can lay claim. Each word, even each name, displays a linguistic potentiality beyond the individual phenomenon that it at a given moment characterizes or names.¹²²

De ulike betydningene vi kan lese ut av et begrep på et gitt tidspunkt, strekker seg bakover i historien og fører slik ulike tidslinjer, ulike mulige historier, inn i begrepet. I det som har vært skrevet av historie om *sosialt arbeid*, har det vært vanlig å hevde at arbeidet har røtter i menneskers ønske om å hjelpe andre mennesker som har det vondt.¹²³ Forstått slik, blir *sosialt arbeid* et uttrykk for (*med*)*menneskelighet* som sådan, og det får dype – for ikke å si tidløse – historiske røtter. En annen måte å nærme seg *sosialt arbeid* er å hevde at det vokste

¹¹⁸ Koselleck (2007): *Tidslag*.: 269.

¹¹⁹ Koselleck (2000): *Zeitschichten / Studien zur Historik*..

¹²⁰ En teoretisk redegjørelse for dette finnes i Braudel (1980): *On History*, en oversettelse av *Écrits sur l'histoire fra 1969*. Braudel bruker begrepet *durée* som gjerne oversettes med varighet. Jeg bruker her *tempo* fordi det kommuniserer hva en som historiker ser på – hvor raskt ting endrer seg. Begrepet kan forstås å kommunisere det samme meningsinnholdet som *tidslinje*, gitt at denne forstås å ha et startpunkt og et slutt punkt som angir en lengde i tid – en *varighet*.

¹²¹ Han diskuterer Braudel i artikkelen *Über die Theoriebedürftigkeit der Geschichtswissenschaft* (1972), senere publisert i antologien *Zeitschichten* fra 2000. For en omtale av Kosellecks forhold til Braudel, se Olsen (2012): 143-144.

¹²² Koselleck (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*.: 90.

¹²³ Se for eksempel: Weihe (2004); Levin (2004).

fram som resultat av moderne samfunns behov for å *sortere*.¹²⁴ Dette er to betydninger som nettopp kan forstås å nedfelle seg i ulike betydningslag, som må forstås med bakgrunn i historiske linjer som har ulik varighet og som gir opphav til to ulike, dels motstridende forståelser av sosialt arbeid.

Når Koselleck i *Einleitung* tar i bruk uttrykket *betydningslag*, og setter det i kontakt med *persistence*, søker han som Braudel å tematisere historiens tempo – forstått som ulike varigheter. Ordet *persistence*, som oversatt direkte betyr hvor lenge noe vedvarer, søker å fange inn hvor lenge en dimensjon ved et begrep har vært konstant. Men Koselleck vrir noe på bruken av ordet, for å presisere meningsinnholdet. Det han sikter seg inn mot er å vurdere begreps «dimension of historical depth».¹²⁵ Han spør dermed hvor lenge noe har vart; metaforisk, hvor dypt det stikker i historien. Mens Braudels triade av temporale lag ligger fast som analytisk distinksjon, tillater – eller krever – Koselleck at det er studieobjektet (begrepet) som får angi hvor mange tidslinjer det er relevant å spore. Slik mener han å tematisere hvordan ulike dimensjoner fra fortiden, ulike *usamtidige* komponenter, fester seg ved begrepet og henger ved det gjennom tiden, og kan være *samtidig* aktive. «Every history of a concept must examine simultaneously both historical change and historical persistence».¹²⁶ Et begrep kan vitne om forandring og stillstand på samme tid, alt ettersom hvilke sider ved det vi fikserer blikket på. Derav det *usamtidiges samtidighet*. Om vi så holder de ulike betydningenes grad av forandring opp mot hverandre, kan vi si noe om hvor mye et begrep som et hele har forandret seg.¹²⁷

For å ta et annet eksempel som empirisk kan relateres til min avhandling: Tittelen *sosionom* brukes som betegnelse på de som har tatt treårig *høyskoleutdannelse* i *sosialt arbeid*. Tittelen brukes også, i mange sammenhenger, sidestilt og om hverandre med *sosialarbeider* eller *profesjonell sosialarbeider*. En sier også gjerne at *sosionomer* driver *profesjonelt sosialt arbeid*, og sosialt arbeid som betegnelse viser da til *innholdet i arbeidet som fundert i en fagutdanning*. Dette har vært en vanlig måte å bruke begrepet i fra 1950-60-tallet, og det har sammenheng med de reformene jeg undersøker. *Sosionomer* er imidlertid ikke de eneste som har drevet med sosialt arbeid. Det har også blitt bedrevet av private

¹²⁴ Se for eksempel: Perkin (1989); Garland (1985).

¹²⁵ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*.: 18.

¹²⁶ *Ibid.*: 18.

¹²⁷ Koselleck (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*.: 89-92.

veldedige organisasjoner, representert ved personer som ikke har sosialt arbeid som *yrke*. Begrepet sosialt arbeid betegner da ikke et spesifikt *faglig innhold*, eller for den del *offentlig mandat*, men selve *initiativet*. Sosialt arbeid drives av private veldedige organisasjoner overfor folk som har sosiale problemer i vid forstand. Ofte forbundet med fattigdom, alkoholisme og lignende. Dette innebærer eksempelvis organisasjonen *Blåkors* sine boligprosjekter, varmemøter for narkomane og lignende. Dette er en betydning som strekker seg lengre tilbake i tid. For eksempel drev *Norske kvinners nasjonalråd* (NKN) *veldedig* sosialt arbeid under mellomkrigstidens dyrtid. Vi finner imidlertid også andre samtidige betydninger i mellomkrigstiden. Det eksisterte eksempelvis en *Norsk forening for sosialt arbeid*, som først og fremst arbeidet for å *fremme sosialpolitiske reformer*. De ga sågar ut *Sosial håndbok*, hvor fremstående politikere, embedsmenn og medisinerere skrev om ulike *sosiale anliggender og problemer*. Mange tema vi i håndboken finner omtalt som *sosiale* vil i dag bli oppfattet som av *helsemessig* art. Selv om sosialt arbeid i dag trolig først og fremst forbindes med *fagutdannede sosionomer*, har ikke organisasjoner som *Blåkors* sluttet å drive med arbeid som har blitt kalt sosialt arbeid. De to betydningene av sosialt arbeid representerer dermed ikke to ulike perioder som i begrepet sosialt arbeids historie følger hverandre kronologisk, men samtidig eksisterende lag av betydninger som har ulike historisk dybde.

Hensikten med eksempelet brukt over, er å vise hvordan Kosellecks tanker om å tematisere historien som bestående av *lag* med ulike *varighet* er ment som et brudd med ideen om naturlig kronologi som et ordnende prinsipp for historikere. Det underkommuniserer historiens iboende flertydighet og gir den et skinn av å ha en retning.:

Begriffsgeschichte can (...) clarify the diverse strata of meaning descending from chronologically separate periods. It therefore goes beyond a strict alternation of diachrony and synchrony and relates more to the contemporaneity of the noncontemporaneous (*Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen*) that can be contained within a concept. (...) The historical depth of a concept, which is not identical with the chronological succession of its meanings, gains in this fashion systematic import.¹²⁸

Ved å rukke ved fundamentet for naturlig kronologi søker han derfor også å problematisere grunnlaget for å sette distinkte historiske epoker opp mot hverandre – eller å periodisere, som historikere ofte vil kalle det.¹²⁹ Å tematisere *dybde* er noe annet enn å forstå fenomener som

¹²⁸ Ibid.: 90.

¹²⁹ Jordheim har sågar hevdet at det Koselleck sikter mot er destruksjon av naturlig kronologi. Jordheim (2012): 159-160.

suksessivt etterfølgende, slik periodisering innebærer. Helge Jordheim har satt dette helt på spissen og hevdet at Koselleck posisjonerer seg «against periodization».¹³⁰ Påstanden om at Koselleck rent faktisk er i mot periodisering som strukturerende verktøy for historisk arbeid og at han lanserer et reelt alternativ til det, skal vi forfølge videre i neste del. Først skal vi se noe nærmere på hvem Koselleck polemiserer mot, når han påpeker svakheter ved andres historieskriving.

Kosellecks idé om *betydningslag* kan forstås som en korrigerende av Braudel, men representerer desto mer en bredside mot bestemte historietradisjoner og noen av Kosellecks samtidige på 1960- 1970-tallet innenfor tysk historieskriving. I *Begriffsgeschichte and Social History* er Koselleck tydelig på at begrepshistorien ble utviklet som en reaksjon mot to former for historieskriving: (1) «a careless transfer to the past of modern context determined expressions of constitutional argument», og (2) «the practice in the history of ideas of treating ideas as constants, assuming different historical forms but of themselves fundamentally unchanging».¹³¹ Kritikken mot idéhistorie er eksplisitt formulert og kunne eksempelvis rettes mot Lovejoys idéhistoriske paradigme. Det første elementet kan imidlertid utmyntes klarere.

Følger vi Melvin Richter er det i særlig grad etterkrigstidens tyske sosialhistorikere, typisk eksemplifisert ved skoledannende historikere som Jürgen Kocka og Hans Ulrich Wehler, som blir gjenstand for Kosellecks kritikk. I følge Richter anså Koselleck dem som for reduksjonistiske: «social historians (...), focusing upon structural processes, either dismiss concepts or ideas as superstructures, derived from something allegedly more basic, or else treat concepts only as indicators of structural change».¹³² Jordheim har ytterligere eksplisert Kosellecks kritikk mot den tyske sosialhistorien. Han mener at slike historikere «langt på vei» har «vært villige til å ofre hermeneutikken til fordel for systematiske og moderniseringsteoretiske perspektiver. Språket har blitt redusert til en funksjon av sosiale og økonomiske endringer som utgjør det egentlige temaet for historiske studier».¹³³

Innenfor litteraturen om sosialt arbeid finner vi framstillinger som hviler nettopp på slike generaliserende moderniseringsteoretiske perspektiv. Det kanskje klareste eksempelet på

¹³⁰ Ibid.: 170.

¹³¹ Koselleck (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*.: 76.

¹³² Richter (1995): 28. Se også Jordheim (2001): 153-159.

¹³³ Jordheim (2001): 159.

dette er Lars Inge Terums tese om sosialhjelpen som et område som er preget av *grenser for profesjonalisering*.¹³⁴ Tesen hviler på to premisser: (1) Profesjonalisering karakteriseres ved at yrkesgrupper (eller profesjoner) kjemper for og får ulike grader av autonomi over bestemte arbeidsoppgaver. (2) Sosialarbeiderne fikk ikke monopol på sosialsektoren som arbeidsområde og ikke full autonomi i arbeidet med stønadsutmålingen, hvor de kunne overprøves av folkevalgte lekmenn i sosialstyret. Mens sosialt arbeid som *profesjon* hadde en plass i sosialsektoren, var arbeidet med sosialhjelpen derfor karakterisert ved *grenser for profesjonalisering*. Det Terum overser ved å drøfte sosialhjelpen og sosialt arbeid i relasjon til et idealtypisk profesjonsbegrep, er at *profesjonalisering* var et vesentlig trekk ved organiseringen av sosialsektoren i sær i fra 1970-tallet. *Profesjonsbegrepet* ble tatt i bruk innenfor diskusjoner om sosialsektorens organisering på 1970-tallet, men da i en noe videre betydning for å understreke behovet for en ny arbeidsdeling mellom folkevalgte og ansatte i fagadministrasjonen og hvor fagadministrasjonen nettopp fikk utvidet autonomi.

Det vi aner konturene av her, er hvordan en begrepshistorisk undersøkelse gir oss en ny inngang og nye premisser for å undersøke utviklingen av et gitt fenomen, på en måte som beriker forståelsen av fenomenet. Koselleck skriver:

The temporal question posed by a potential Begriffsgeschichte with respect to persistence, change, and novelty leads to the identification of semantic components, persisting, overlapping, discarded, and new meanings – all of which can become relevant for social history only if the history of the concept has been first subjected separate analysis. As an independent discipline, therefore, Begriffsgeschichte delivers indices for social history by pursuing its own methods.¹³⁵

Bildet kan være mer nyansert enn hva Terum har gitt inntrykk av. I verste fall tilskriver han et fortidig begrep om *sosialt arbeid* betydninger det ikke hadde. Han undersøker ikke innholdet i sentrale begreper, men ser dem som generelle kategorier med bred forklaringskraft. Ved å søke opp de betydningene som er i spill i ulike kontekster, spore deres historiske opphav, og undersøke relasjonen mellom de ulike tidslinjene som slik skrives inn i et begrep, får vi et riktigere og rikere inntrykk av hva slags hensyn som former både oppbyggingen av sosialsektoren og utviklingen av *sosialt arbeid*.

Så langt har vi sett hvordan Kosellecks utlegger en idé om historisk tid i 72-artiklene. Vi har sett hvordan vi kan utforske begreperes flertydighet ved å spore ulike lag av betydninger, og slik komme nærmere begrepene slik de ble forstått i sin samtid. I relasjon til dette har vi

¹³⁴ Terum (1996). Se s. 45-50.

¹³⁵ Koselleck (2004a): *Begriffsgeschichte and Social History*.: 84.

også sett at Koselleck stiller seg kritisk overfor rettlinjede framstillinger av historien, hvor fenomener plasseres suksessivt etter hverandre langs en tidslinje for å illustrere historisk utvikling. Samtidig markerer han seg dermed også som en markant kritiker av historiske framstillingsmåter, hvor modernitetsteoretiske modeller importeres inn i historien for å rendyrke sider ved historiske fenomen. Gjennom generaliserende analytiske kategorier og begrep er det ikke mulig å komme i kontakt med det som gjør historiske fenomener historisk egenartede. Modellene dyrker entydighet, framfor flertydighet.

Det Koselleck leverer her er samtidig også noe mer enn å påpeke modellenes tyranni slik vi kjenner det fra Seip. Koselleck stiller seg kritisk til enhver bruk av nåtidige begreper for å forklare fortidige fenomen, uten at forholdet mellom de to samtidig inngår som et ledd av undersøkelsen. Forstått på denne måten ser vi også at den oversettelsesprosessen Koselleck ser som et første ledd i en diakron undersøkelse får en annen betydning enn som en ren oversettelse i fra et språk til et annet: «There follows a minimal claim», skriver han, «that past social and political conflicts must be interpreted and decoded in terms of their contemporary conceptual boundaries, and the self-understanding on the part of past speakers and writers of their own language-use».¹³⁶ Det dreier seg i mer generelle termer om å oversette *en tids* språk til en *annen tids* språk. Fra fortid til nåtid. Begrepene henter mening i fra den konteksten de brukes i, og når konteksten er ny er også bruken av dem en annen. Forstått slik, som en historisk-kritisk oversettelsesprosess, framstår begrephistorisk metode slik Koselleck gjerne karakteriserte den selv, som en spesialisert form for kildekritikk. I neste del skal vi gå et skritt videre inn i Kosellecks teori og belyse Jordheims påstand om at Koselleck tar stilling mot periodisering.

2.3.5 Koselleck, i mot periodisering?

Så langt har jeg søkt å framheve sider ved Kosellecks forfatterskap som viser hvordan han ser begreper som flertydige og hvordan vi kan analysere dem som flertydige. Artikkelen *Tidslag* tilhører den andre delen av hans forfatterskap, hvor han mer eksplisitt utmeisler en teori om historisk tid. I artikkelen sammenfatter Koselleck en argumentasjonslinje utviklet gjennom flere tiår.¹³⁷ Det dreier seg i essens om hvordan vi for å forstå historien må forstå

¹³⁶ Ibid.: 80.

¹³⁷ Utviklingen av Kosellecks teori om historisk tid kan vi følge gjennom f.ekd. *History, Histories and Formal Time Structures and Representation, Event, Structure*, publisert første gang i henholdsvis 1973 og 1979, og kjentgjort i: *Vergangene Zukunft* (2979). På 1980-tallet fortsetter han med f.eks. *Transformations of Experience and Methodological Change* (1988).

hvordan mennesket erfarer tiden. Han skifter slik oppmerksomheten i fra historiske fenomeners lagdeling til erfaringen av tiden – og historien – som lagdelt. Slik søker han å diskutere betingelsene for at noe kan erfares som nytt, betingelsene for å karakteriserer noe som et brudd, noe annet som kontinuitet.

Begrepet *tidslag* er hos Koselleck en metafor som mobiliserer en geologisk anskueliggjøring av jordens utvikling og historie. Geologiske formasjoner er manifeste som lag, avleiringer av fortidige hendelser og prosesser, som strekker seg bakover i tiden med forskjellig bredde og dybde og som i løpet av historien har forandret seg og skilt seg fra hverandre med forskjellig tempi.¹³⁸ Vi kan tematisere jordens geologiske utvikling ved å telle år, årtusener og så videre, og vi har slik en felles målestokk for denne utviklingen for hele kloden. Likevel vil dens lagdelte sammensetning variere i fra sted til sted, og slik speile at ulike prosesser og hendelser med ulike tyngde har satt sitt avtrykk. Så langt er Kosellecks metafor i tråd med uttrykket *betydningslag*, slik jeg har diskutert det tidligere. I *Tidslag* går Koselleck et steg videre, nærmer seg på et vis Braudel igjen, og innfører en analytisk tredeling av historien, eller rettere sagt av historisk erfaring: Han skiller mellom tre ulike måter å erfare hendelser som historiske.¹³⁹

Vi erfarer dem som (1) *singulære*: De får en karakter av å være *overraskende*, fordi de bryter et mønster, og *irreversible* fordi de har følger; andre hendelser som har den første som utløsende betingelse.¹⁴⁰ Vi erfarer dem som (2) *gjentakelser*, eller med Kosellecks ord, *gjentakelsesstrukturer*: Dette er hendelser som skjer med en slik regelmessighet at det er upresist å betegne dem som singulære.¹⁴¹ For klienten som møter på et sosialkontor, brukeren som møter hos NAV, *kan* disse hendelsene representere singulariteter. Saksbehandlere som sitter der, og de organisasjonene og systemene disse virker innenfor, representerer i den andre enden gjentakelsesstrukturer. De er forutsetninger for at den enkelte skal kunne erfare møtet som en singularitet. For at noe skal kunne virke overraskende (i betydning uvanlig), må noe annet være vanlig, eller mer presist, det må være forventet. «Å oppleve noe som en overraskelse vil si at noe har foregått annerledes enn man hadde tenkt seg», sier Koselleck.¹⁴² Av dette forstår vi også at selv om klientmøtet *kan* oppleves som en

¹³⁸ Koselleck (2007): *Tidslag*.: 185.

¹³⁹ Ibid.: 186.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.: 187.

¹⁴² Ibid.: 190.

singularitet, så dreier dette seg om et potensial. Like klart er det at både opplevelsen av noe som nytt og som vanlig, beror på at noe skjer med en viss regularitet. Til sist beror erfaringen på (3) *historiske tider som peker ut over individers og generasjoners erfaring*: Det kan være snakk om grunnleggende ting, som biologiske disposisjoner ved menneske eller natur, eller kulturelt betingede, som religion eller andre metafysiske sannheter.¹⁴³ Den enkelte erfaring, vil Koselleck hevde, må bero på en kombinasjon av disse tre. De har i seg potensiale for å være singulære, men består også av repetitive strukturer på ulike nivå.

Kosellecks triade av erfaringsstrukturer minner utvilsomt om Braudels skille mellom *hendelser, sosiale strukturer*, og det mindre oversettelige *long durée*.¹⁴⁴ Men der Braudel foretar en operasjonalisering av *naturlig tid*, er Koselleck opptatt av hvordan mennesket *erfarer tid*. De operer i så måte på forskjellig nivå. Samtidig oppnår de begge, og Braudel kanskje mer effektivt enn Koselleck, å bryte opp vante måter å framstille historisk utvikling, brudd og kontinuitet. Mens Braudel ble internasjonalt kjent for sin måte å konseptualisere historisk tid, har Kosellecks innsats på samme område lenge blitt forbigått i stillhet.¹⁴⁵ Jordheim er blant dem som har påpekt at resepsjonen av Koselleck i første rekke har konsentrert seg om ham som begrepshistoriker og i mindre grad befattet seg med hans teori om historisk tid.¹⁴⁶ Det Koselleck selv har konseptualisert som en teori om historisk tid, blir av mange framstilt som en teori om *modernisering* eller *periodisering*. Jordheim har argumentert for at særlig det siste, påstanden om at Koselleck lanserer en *teori om periodisering*, beror på en vranglesing av Koselleck.¹⁴⁷

Det passer seg her å bemerke at hypotesene som strukturerer artiklene i *GG* med rimelighet kan forstås å implisere en teori om hva som kjennetegner det moderne gjennombruddet.¹⁴⁸ Artiklene i *GG* har nettopp til hensikt å teste denne *moderniseringsteorien*. Slik Koselleck formulerer det i *Einleitung*: «This lexicon's primary fokus is the period from about 1700 to the threshold of our own time. Its research is meant to

¹⁴³ Ibid.: 191-192.

¹⁴⁴ Braudel (1980).

¹⁴⁵ For en diskusjon av Braudel og de Franske annalistene sin betydning innenfor Europeisk historiografi, se for eksempel Iggers (2005): 50. Eller mer utdypende: Stoianovich (1976).

¹⁴⁶ Se for eksempel Jordheim (2012); Olsen (2012); Hunt (2008); Zammito (2004).

¹⁴⁷ Jordheim (2012).

¹⁴⁸ Ibid.: 11-15.. I *GG framsettes* fire hypoteser om det moderne frambruddet: Språket *demokratiseres*; det åpnes opp for *alle*, det *ideologiseres*; begreper inkorporeres i og får betydninger som er relative til ulike ideologier, det *politiseres*; begreper representerer polare motsetninger og brukes i kamp, og til sist gjennomgår begrepene *temporalisering*; slik vi har sett over.

reveal what is distinctively *modern* about the way we conceptualize political and social life». ¹⁴⁹ Konseptualiseringen av det moderne utforskes med bakgrunn i Kosellecks hypoteser, og i så måte er det langt fra urimelig å hevde at Koselleck kan knyttes til en *moderniseringsteori*. Når han i relasjon til denne teoretiseringen også diskuterer det tidsspennet *GG* utforsker som «sattelzeit» (overgangstiden), og tiden etter (det moderne) som «neuzeit» er det heller ikke urimelig å hevde at *modernitetsteorien* også impliserer en *teori om* (den moderne tids) *periodisering*. Hvorfor er det likevel problematisk å hevde at disse posisjonene; om modernisering og periodisering, er Kosellecks mest vesentlige bidrag?

Jordheim foretar i sin artikkel en omfattende turné gjennom Kosellecks forfatterskap og historieteoretiske refleksjonsprosess. Jordheim argumenterer overbevisende for at Koselleck har blitt vranglest, at det er urimelig å lese ut av ham en teori om periodisering, og at han tvert i mot leverer vektige argumenter for å problematisere periodisering. ¹⁵⁰ Samtidig er jeg skeptisk til tyngden i Jordheims konklusjon når han hevder at Koselleck tar stilling mot periodisering. Jeg mener denne tolkningen av Koselleck er problematisk, og dessuten at vi må vurdere de analytiske implikasjonene det har for historikere å stilles seg kritisk til periodisering som verktøy. Dette vil jeg også mene er mulig å gjøre uten at vi går like omstendelig til verks som Jordheim har gjort.

En kort rekapitulasjon av Kosellecks posisjoner: Koselleck argumenterer for at historien består av et uendelig antall *tidslag*. De ulike tidslagene nedfeller seg i historiske fenomener som lag av betydninger med ulike historisk dybde. På et gitt tidspunkt tar derfor et historisk begrep opp i seg betydninger fra ulike andre tidspunkt i historien som berører og overlapper med hverandre på ulike måter. Historikerens oppgave blir å avdekke alle de betydninger som på et gitt tidspunkt ligger i et begrep, for så å spore betydningenes historie ved å følge de tidslinjer disse skriver seg inn i og hvordan de ulike tidslinjene berører og overlapper hverandre. Denne analytiske framgangsmåten hviler på et syn på språket som aggregat av menneskelige erfaringer og av den grunn flertydig. Med bakgrunn i denne posisjonen, kan Koselleck bryte opp forestillinger av tydelig adskilte epoker. Videre argumenterer han for at den menneskelige erfaringen av historien, *tidserfaringen* kan vi si, har tre strukturelle lag eller komponenter: Singulære, repetitive og de som transcenderer individers og generasjoners

¹⁴⁹ Koselleck (2011): *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe.*: 8.

¹⁵⁰ Det er særlig tre bidrag Jordheim trekker fram: Osborne (1995): 13-14; Davis K. (2008): 87; Hunt (2008): 75-76.

erfaringsrom. Ved å holde disse opp som analytiske distinksjoner kan vi fastslå en historisk hendelse karakter av å være ny: I hvilken grad det er rimelig å karakterisere noe som brudd.

Dette er en forenkling av det som i utgangspunktet er en grovmasket gjennomgang av Kosellecks teoriunivers, men likevel hva jeg forstår som kjernen i dette universet. Med bakgrunn i disse to teoretiske kjerneposisjonene, som altså viser til (1) historiske fenomeners karakter av flertydighet og (2) den menneskelige erfaringens karakter av å være historisk, i betydning forankret i tid, er det liten tvil om at Koselleck *ikke* leverer en teori *om periodisering*, men problematiserer en historisk praksis hvor tiden langs en klar akse deles inn i tydelig adskilte perioder. Men tar han stilling mot periodisering som sådan? Viser han til fulle, som Jordheim uttrykker det, «the futility of periodization itself»?¹⁵¹

Periodiseringen av *det moderne* gjennom bruken av betegnelsene *Sattelzeit* og *Neuzeit*, er blant de ting Koselleck har blitt kritisert for. Som et tilsvarende til kritikk reist av blant andre John A. Pocock har Koselleck tonet ned betydningen av *Sattelzeit* (og *Neuzeit*) som særegen historisk periode: «This periodization is but one means of narrowing the GG's focus and making its goals more manageable».¹⁵² Jordheim viser da også at Koselleck allerede i *Einleitung* refererer til *Sattelzeit* som «a heuristic anticipation», ikke en semantisk lukning av en tidsepoke. Dessuten viser Jordheim tydelig hvordan Koselleck uansett i ettertid har posisjonert seg mer kritisk overfor idéen om definerte epoker som uttrykk for historisk diskontinuitet.¹⁵³ Dette gjør Koselleck nettopp med henvisning til sin egen idé om historiens lagdeling, hvor de ulike lagene har ulike dybde: «the diachronic organizes itself in terms of multiple overlapping layers, which run contrary to the conventional periods and opens up for different combinations.» Videre: «In analyzing the interplays between repetition and uniqueness, it is possible to pluralize the temporalities, without recurring to the empty and not very illuminating periodizations in referring to something as 'old,' 'new,' and 'middle'».¹⁵⁴ Jordheim argumenterer derfor for at det Koselleck sikter mot er «The destruction of natural chronology».¹⁵⁵ Fordi Koselleck i sitt teoriunivers redegjør såpass grundig for hvorledes historien så å si overlapper med seg selv, og derfor bedre forstås som historier «in plural», synliggjør han «the futility of periodization». Jordheim konkluderer

¹⁵¹ Jordheim (2012): 170.

¹⁵² Reinhart Koselleck (1996): *A Response to Comments on the Geschichtliche Grundbegriffe*: 69.

¹⁵³ Jordheim (2012): 156

¹⁵⁴ *Ibid.*: 156. Jordheim siterer og oversetter i fra Koselleck (2006): *Wiederholungsstrukturen in Sprache und Geschichte*.

¹⁵⁵ *Ibid.*:160.

entydig: «(...) the fact that historical time is not linear and homogeneous but complex and multilayered accounts for the futility of all efforts to freeze history in order to delimit and define breaks, discontinuities, time spans, beginnings, and endings».¹⁵⁶

Innenfor sine egne premisser er det vanskelig å si noe på Jordheims konklusjon. Likevel er den etter hva jeg kan skjønne problematisk. For det første, slik jeg forstår Kosellecks tilsvar til kritikken mot bruken av betegnelser som *Sattelzeit* og *Neuzeit*, synliggjør disse hans avhengighet av periodebetegnelser. Han toner ned betydningen av dem, hevder at de er arbeidsverktøy mer enn en representativ og utsagnskraftig inndeling av historien i definerte perioder. Men som arbeidsverktøy er han likevel avhengig av dem. Dessuten er det et poeng at det han tydeligst argumenterer mot her, er epokebetegnelser av typen *renaissance*, *nytid* eller *middelalder*. Dette er syntetiske termer som favner over og forenkler hundreår med historisk utvikling (eller stillstand). Det er ikke vanskelig å være enig med Koselleck i at slike periodebetegnelser i seg selv forklarer lite, og bruken av slike har da også blitt problematisert av en rekke historikere gjennom flere årtier.¹⁵⁷ Men å gå derfra, til å slutte at enhver form for periodisering *ipso facto* er like problematisk? Representerer enhver periodisering et forsøk å *fryse historien*, slik Jordheim synes å mene? Dessuten, hvordan framstiller vi historien som utstrakt i tid dersom vi ikke skal benytte oss av henvisninger til tid og gir disse språklige uttrykk? Etter hva jeg kan forstå, innrømmer Koselleck langt på vei at historie vanskelig lar seg framstille uten å periodisere. Hans egne tekster, så vel som begrephistoriske tekster som har fulgt i kjølvannet av hans teorier, er dessuten også preget av periodisering.¹⁵⁸

Om vi så legger til grunn at Koselleck ikke avviser fruktbarheten av å periodisere i absolutte termer, og vi innrømmer at det synes vanskelig å unngå å gjøre det i en eller annen form, vil det ikke være desto mer problematisk å ikke la periodene komme til syne i teksten, som utslag av metodisk og teoretisk informerte valg? Hva er det egentlig historikere gjør når de periodiserer? Hva gjør for eksempel Berge Furre når han betegner deler av norsk

¹⁵⁶ Ibid.: 170.

¹⁵⁷ Se for eksempel: Kelly (1984); Green (1995); Jordanova (2006).

¹⁵⁸ Kosellecks egen artikkel i *GG* om begrepet *Krise*, struktureres eksempelvis gjennom kapitler som avgrenses til «the Eighteenth Century and the French Revolution», «the Nineteenth Century» og «Present Usage». Tilsvarende skriver Hermann Braun om «Verdensbegrepet i fra antikken til middelalderen» og «Verdenserfaring og verdensbegrep i fra tidlig nytid til barokken» Jörg Fisch, i artikkelen om *Imperium/Imperialisme*, skriver om «anvendelser av ordet forut for det moderne imperialismebegrepet», og Dieter Groh, åpenbart bundet av en tidsepoke – bare ikke like eksplisert, skriver om «De nasjonale imperialismene». Se henholdsvis: Koselleck (2006): 357; Braun (2011): 5; Fisch, Groh, og Walther (2008): 5.

etterkrigstid som en *sosialdemokratisk orden*? Gjør han seg til talsmann for en bevisstløs entydiggjøring av flere tiårs historisk utvikling? Nei, han tar forbehold:

Omgrepet den sosialdemokratiske orden rommar altså ikkje ein utbygd teori, men karakteriserer visse særtrekk ved samfunnet og politikken i denne perioden som var tufta på Arbeiderpartiet sitt politiske prosjekt. (...) Når vi talar om ein ny orden, går det på kombinasjonen og styrken i særtrekka.¹⁵⁹

I en formulering jeg vil mene er typisk for historikere argumenterer han nøkternt for at det er styrken i visse trekk framfor andre som gjør betegnelsen dekkende. Det må dermed ikke forstås dithen at perioden som et hele utelukkende kan forstås i kraft av sosialdemokratisk politikk og ideologi. Ikke dermed sagt at Furrees syntese ikke kan problematiseres, men man må ha sympati for de refleksjonene over kontinuitet og diskontinuitet som blir lagt til grunn for valget. Å betegne noen tiår som uttrykk for sosialdemokratisk orden, er dessuten ikke det samme som å samle 1000 år under betegnelsen middelalder. Det første er et uttrykk for aktiv og bevisst syntesebygging, mens det andre ofte vil være å underkaste seg kategorier som kan virke mer nedarvede enn gjennomtenkte.¹⁶⁰

Koselleck er både opptatt av hva slags språk vi kler historien i og hvordan vi organiserer historien omkring tidslinjer. Som følge av hans inngående drøftinger av forholdet mellom språk og historie, er det rimelig å hevde at et ledemotiv for ham, er å gjøre framstillingen av historien så *etterrettelig* som mulig. Koselleck argumenterer eksplisitt for at vi som historikere bør være nøye med å skille mellom det språket vi *finner i kildene* og det språket vi bruker *rent analytisk* for å skape distanse til kildene. Han argumenterer slik jeg ser det for en refleksiv historieskriving, hvor leseren bevisstgjøres de grep historikeren bruker for å nærme seg og skape orden i fortiden. Forstått slik, kan Koselleck også leses innenfor en bredere vending mot mer refleksiv historieskriving.

«Å skrive historie er å fortelle historier. I løpet av de siste 40 årene har denne erkjennelsen blitt en del av mange historikers selvforståelse».¹⁶¹ Dette slås fast i et yere bidrag innenfor norsk historiografi. Det er i seg selv ingen ny innsikt, men like fullt en viktig påpekning. Ved å innrømme at vi forteller, anerkjenner vi at kunnskapen «skapes (...) gjennom det språklige arbeidet med en tekst».¹⁶² Selve det å *fortelle* kan samtidig innebære

¹⁵⁹ Furre (2000): 149-150.

¹⁶⁰ Slik Jordanova (2006: 106) har påpekt.

¹⁶¹ Heiret, Ryymin og Skålevåg red. (2013): 8.

¹⁶² Ibid.

ulike ting. Vi kan se på det som *poetikk*,¹⁶³ og være opptatt av fortellingens språkdrakt, om *organisering*,¹⁶⁴ vi er da opptatt av hvordan hendelser og årstall brukes til å konstruere tidslinjer og historiske sammenhenger. Uavhengig av hvilke sider ved det å fortelle vi legger vekt på, er det rimelig å se selve erkjennelsen av at det å skrive historie innebærer å fortelle, som et uttrykk for at historieskrivingen har blitt mer refleksiv. Vi når ikke fram til historiens egentlige vesen ved å være møysommelig i det kildekritiske arbeidet, og dette kan heller ikke være målet. Slik jeg leser Koselleck, er han langt på vei ute i det samme anliggende som de som har påpekt historieskrivingens fortellende karakter. Om vi anerkjenner at vi forteller når vi skriver, og at det å skape orden i historien gjennom å organisere mennesker, strukturer og hendelser, i tidslinjer og perioder, inngår som en nødvendig del av fortellingen, da stilles også kritikken mot periodiseringen i et annet lys. Problemet blir ikke selve periodiseringen, men i hvilke grad periodiseringen og premissene for den blir gjenstand for diskusjon.

Vi har sett hvorledes Koselleck kritiserer mye historieskriving for en unødig entydiggjøring av historiske fenomener. Samtidig tror jeg Hayden White formulerer seg presist når han hevder at Koselleck ser historieskrivingens historie som en historie om økende bevissthet omkring vanskene med å gripe fortiden presist gjennom et språk som yter den rettferdighet.¹⁶⁵ Kosellecks historiske prosjekt, hvor flertydighet står i sentrum, må forstås i forlengelsen av dette. På den ene siden dreier det seg om å være åpen for og å avdekke flere betydningsinnhold. På den andre siden dreier det seg om å drøfte forholdet mellom vår forståelse av et gitt fenomen og måten vi betegner det, og de begrep som i fortiden ble brukt om fenomenet. Når Koselleck kjemper for historier i flertall er det fordi han ønsker at historien skal framstilles på en måte som gjør at vi komme så tett på de fenomenene vi studerer som mulig. Dette forutsetter at historikerens valg er tydelige. Poenget kan derfor ikke være at historikere gjør hva de kan for å unngå å periodisere, men at de drøfter åpent hva periodiseringen innebærer, viser hvilke betydningslag som mobiliseres når syntetiserende termer tas i bruk, hvilke som harmoniserer og hvilke som kommer i konflikt. Når vi først periodiserer, må vi gjøre det på en måte som er reflekterende, i diskusjon med empiri og teorier, og uten å ty til tomme og lite opplysende syntesebetegnelser.

¹⁶³ Se for eksempel: White (1973).

¹⁶⁴ Se for eksempel: Rüsen (2005).

¹⁶⁵ Koselleck (2002).

2.4 Min forståelse og bruk av begrepshistorisk metode.

Over førti sider har jeg ført en diskusjon hvor jeg søker å forstå begrepshistorien som historieteoretisk og metodisk prosjekt. Dels for å forstå forholdet mellom disse to aspektene, og dels for å skille ut det som kan forstås som metodiske verktøy. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg presisere hva jeg forstår som det rent metodiske ved begrepshistorie og hvilke verktøy jeg vil gjøre bruk av. Med denne gjennomgangen søker jeg også å levere et bidrag til forståelsen av Koselleck og begrepshistorien. Ved å koble sammen konkrete metodiske verktøy og teoretiske posisjoner vil jeg også imøtegå en annen vanlig karakteristikk, og i enkelte varianter kritikk, av Koselleck og begrepshistorien. Det har blitt hevdet at Koselleck er vag, at begrepshistoriens språkvitenskapelig fundament er svakt og at særlig hans begrep om *begrepet* er uklart.¹⁶⁶ Som jeg har vist tidligere, gir ikke Koselleck noen klar definisjon av hva et begrep er. I stedet trekker han fram en del kjennetegn som gjør dem interessant som historiske studieobjekter: At de har ulike betydninger og at det er kamp om betydningene. (jf. 3.3.1). Andre igjen har stilt spørsmål ved om historie om *begrep* er mulig.¹⁶⁷ Elever av Koselleck, som Willibald Steinmetz, omgår slik kritikk ved å gjøre språket i mer vid forstand til studieobjekt. Begrepshistorie blir her til studiet av *historisk* eller *politisk semantikk*, eller *politisk kommunikasjon*.¹⁶⁸ Som Koselleck selv har vist, og folk som Bödecker senere har påpekt, dreier begrepshistorie seg uansett ikke bare om å analysere det enkelte begrep, men hvordan det inngår i språklige og sosiale sammenhenger. Begrepshistorie må derfor nødvendigvis implisere bredere analyse av språk og argumentasjon i kildene.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Se for eksempel: Olsen (2012): 193. Olsen viser til at Koselleck særlig ble kritisert av lingvister for å ha et uklart språkteoretisk fundament. En mer spesifikk kritikk som ofte gjentas, er mot hans begrep om *begrepet* (begrep-begrepet). Det at han ikke gir noen klar definisjon av hva et begrep er, og at distinksjonen opp mot andre språklige fenomen blir uklart.

¹⁶⁷ Se for eksempel: Sarasin P. (2012): 104-106. Slik jeg leser Sarasin, snur han i praksis Koselleck mot seg selv, i det han argumenterer for at ethvert forsøk på å skrive begrepshistorie må gå ut i fra en idé om *begrepet* som, på en eller annen måte, utenfor historien. Slik Sarasin ser det hviler dermed begrepshistorien på metafysiske forutsetninger. Han utsetter slik Koselleck for den kritikken Koselleck i sin tid rettet mot et idéhistorisk paradigme *a la* Lovejoy. En liknende kritikk finner vi hos James Sheehan, som mener at mange som skriver begrepshistorie i praksis bedriver tradisjonell idéhistorie, men har byttet *idé* ut med *begrep*. Se: Sheehan (1978): 318.

¹⁶⁸ Steinmetz, som i likhet med Koselleck er professor ved Bielefeld, er sentral i videreutviklingen av studiet av politisk språk. Se for eksempel: Steinmetz W, Gilcher-Holtey og Haupt (2013); Steinmetz (2011); For et nyere eksempel på en slik analyse, se: Bavaj og Steber (2015).

¹⁶⁹ Det har også blitt diskutert hvorvidt begrepshistorie bør forstås som *metode*. For eksempel skriver Ketih Tribe i forordet til *Futures Past* (2004) at poenget med begrepshistorie er å framheve "the importance of linguistic and semantic analysis for the practice of social and economic history". Tilsvarende har Christian Geülen hevdet at metode ikke er et sentralt aspekt ved begrepshistorie. Begrepshistorie er først og fremst en bindestreksdisiplin, ved siden av andre bindestreksdisipliner, hvor valg av metode – som i de andre bindestreksdisiplinene – må vurderes i fra tilfelle til tilfelle, med bakgrunn i det spørsmålet som stilles. Se Geülen (2010) og (2011).

Selv har jeg disse innvendingerne mot Koselleck: Han diskuterer metode, gjør greie for metodiske verktøy og teoretiske forutsetninger, men blir ofte mer uklare i sitt analytiske arbeid. Han er ofte flinkere å redegjøre for sine teorier og metoder på et abstrakt plan, enn å vise dem gjennom eksempler hvor logikken og framgangsmåten hans blir tydelig. For det andre, må han stadig presisere at han ikke ønsker å utvikle en helhetlig metode for å binde seg til denne, noe jeg mener undergraver deler av prosjektet hans. Til sist kan Koselleck oppfattes å abstrahere historien. Det vi si, jeg tror mange historikere vil lese han slik, og oppfatte hans funderinger over den historiske tidserfaringen og liknende som fremmedgjørende mer enn klargjørende. Koselleck henger seg opp i sider ved det å skrive historie som ikke alt for mange historikere virker opptatt av. Jeg vil imidlertid hevde, og her er jeg på linje med Jordheim og John Zammito, at Kosellecks teoretiske funderinger kan omsettes i praktisk anvendelige utlesningsstrategier. I møte med de som ser *metodisk pragmatisme* som et kjennetegn og en styrke ved Koselleck, vil jeg dessuten hevde at begrepshistorien har en metodisk kjerne som henger sammen med begrepshistoriens teoretiske forutsetninger. Om en ønsker å skrive begrepshistorie etter Koselleck, virker det lite hensiktsmessig å ikke forholde seg til denne kjernen. Dessuten, uten at en trenger å tviholde på begrepshistorie hverken som metode eller bindestreksdisiplin, fins det gode grunner til å bruke begreper som analytisk utgangspunkt. Eksempelvis når det, som i min studie, dreier seg om fenomen som har tydelig forankring i et begrep som er omstridt både i historien og forskningen. Det finnes også gode grunner til å rendyrke de metodiske aspektene ved begrepshistorien framfor å gå pragmatisk til verks og plukke verktøy etter behov.¹⁷⁰ Metodisk stringens skaper åpenhet omkring premissene for historieskrivingen og gjør undersøkelsen etterrettelig. Det gjør det enklere å diskutere forholdet mellom ulike framstillinger og hva ulike måter å skrive historie bringer med seg. Dette mener jeg å ha fått fram i min gjennomgang av forfatterskapet til Koselleck. I det forestående skal jeg rydde i disse perspektivene, ved å sammenfatte innsiktene og vise hvordan jeg vil bruke dem som utlesningsstrategi i møte med kilder.

En begrepshistorisk utlesningsstrategi innebærer at vi begynner med et begrep, i mitt tilfelle *sosialt arbeid*. Avhandlingen sikter ikke mot å forstå begrepet i sin fulle bredde, å studere alle dets betydninger, men er konsentrert rundt begrepets bruk og betydning i to kontekster: Den kommunale sosialsektoren og sosialarbeider-/sosionomutdanningen.

¹⁷⁰ Flere framhever metodiske pragmatisme som en styrke ved begrepshistorien. Se for eksempel: Nevers (2011).

Innenfor disse kontekstene avgrenses undersøkelsen ytterligere: Mitt anliggende er i hovedsak å forstå hva slags *plass* og *funksjon* sosialt arbeid har hatt som *fag* og *arbeidsområde* innenfor sosialsektoren. Jeg er opptatt av begrepet såfremt og på de måter det gir meg innsikt i formingen av sosialt arbeid som *fag* og *arbeidsområde*. Jeg bruker altså begrepet som inngang til å analysere bestemte fenomen.

Undersøkelsen struktureres ut i fra seks grep som alle er sentrale hos Koselleck. Rekkefølgen jeg gjengir dem i her representerer ingen ideell arbeidsprosess som nedfeller seg i måten jeg framstiller historien i de enkelte kapitler. Poenget her er å tydeliggjøre hva jeg er på jakt etter når jeg leser.

(1) Kartlegge betydninger *semasiologisk* og *onomasiologisk*: Når vi snakker om *semasiologi* er vi opptatt av å kartlegge hvilke ord som settes i forbindelse med et begrep og bidrar til å tilskrive det mening. Hvordan sosialt arbeid betegnes kan bero på trivielle ting knyttet til brukskontekst, og trenger ikke i seg selv gi særlig innsikt. I arkivet etter Rådet for sosialarbeiderutdanningen kan vi forvente at sosialt arbeid betegnes som *fag*, gjerne *metode*, kanskje også *yrke* og *profesjon*. Arkivet rommer kilder til hvordan *sosialt arbeid* har blitt formet som *fag*, og det ville vær mer overaskende om slike betegnelser ikke ble brukt. Tilsvarende, i den nasjonale sosialpolitikken er det mindre gitt at begrepet blir brukt, og videre rimelig å forvente at det brukes i mer vid forstand, som betegnelse på *arbeidet ved sosialkontoret*. Om sosialt arbeid her også betegnes som *fag* og *metode*, er vi på sporet av noe mer: Det kan illustrere at begrepet har sosial rekkevidde utover de rene sosialarbeiderkretser, hvor vi må forvente mer hyppig bruk. Summen av betegnelser, og forholdet mellom dem, kan indikere hvilken forståelse som er viktigst i en gitt sammenheng for en gitt part (aktør). For å få bedre tak på dette må den *semasiologiske* utlesningen skje i relasjon til en *onomasiologisk* utlesning.

Siktemålet med den *onomasiologiske* utlesningen er å få et bredere grep om hvilke betegnelser som brukes om arbeidet ved sosialkontoret og sosialarbeiderutdanningen. Denne delen av utlesningen krever en utlegning av det som står i kildene for å vise hvordan det argumenteres og hva slags språk som tas i bruk, hvordan argumenter brukes i en argumentativ struktur. Dette er en utlesning som bidrar til å kartlegge de språklige og sosiale sammenhenger *sosialt arbeid* må forstås i relasjon til. Om arbeidet ved sosialkontoret betegnes som primært kjennetegnet ved *sosial administrasjon* eller som kjennetegnet ved *sosial behandling* kan gi videre innsikt hvordan arbeidet blir forstått, og hvordan denne

forståelsen korresponderer med målet for utdanningen – hva sosialarbeidere utdannes for å gjøre. Forholdet mellom den *semasiologiske* og *onomasiologiske* utlesningen gir slik et innblikk i forholdet mellom *begrepet sosialt arbeid* og fenomenet – *arbeidsområdet* i sosialsektoren.

(2) Undersøke hvilke semantiske felt som er virksomme: Utlesningen beskrevet over vil bidra til å kartlegge hva kildene inneholder av språkbruk, og hva som er mest vesentlig for å forstå et begreps betydning(er) på et gitt tidspunkt. Å undersøke semantiske felt dreier seg om å identifisere en relativt enhetlig del av et språket; i betydning ord, utsagn og begrep som brukes for å tematisere en type fenomen. Det dreier seg om å identifisere mønstre knyttet til hvordan et bestemt fenomen omtales. Jeg vil særlig søke å identifisere mønstre i forhold til hva *sosialt arbeid* i hovedsak forstås som: Hva slags funksjon eller plass det har innenfor sosialsektoren, hva som forstås som dets mest vesentlige egenskap som arbeidskraft, eller det mest vesentlige trekket ved faget. Jeg vil i sær være opptatt av om et felt er dominerende, om det skjer endringer over tid og om flere felt er virksomme samtidig. Når det er viktig å tydeliggjøre forskjeller vil jeg framstille disse feltene skjematisk. Skjemaene vil vise fram utsagn som jeg til sammen mener representerer et definert mønster. Disse vil jeg tydeliggjøre ved å knytte dem til en idé som jeg mener virker samlende, som gjør at vi kan si at de kommuniserer en bestemt forståelse av et fenomen eller et begrep, og at de slik sett hører til en relativt enhetlig del av språket. Eksempelvis en idé om *sosialt arbeid som forvaltning*.

(3) Med bakgrunn i kartleggingen av betydninger og semantiske felt, søker jeg å identifisere hvilke semantiske relasjoner begrepet, eller bestemte betydninger av det, inngår i. En nøkkel her er å søke etter dikotomisk språkbruk, og i sær det Koselleck kaller *motbegrep*. Slike dikotomier kan være eksplisitte og åpenbare. De kan også være mer implisitte og skjulte og fremtre først som følge av en semantisk analyse av typen skissert over. Forholdet mellom *sosialt arbeid som forvaltning* og *behandling* blir ofte åpent tematisert i diskusjoner om utdanningen eller sosialsektoren, og inngår ofte i en motbegrepsrelasjon. Graden av spenning mellom dem varierer over tid, ettersom begrepene; *sosialt arbeid*, *forvaltning* og *behandling* brukes ulikt i forskjellige sammenhenger. Denne delen av utlesningen vil være spesielt viktig overfor kilder som rommer diskusjoner om et tema, høringer, debatter og liknende. Diskusjonsorienterte tekster kan vi anta vil framvise en større spennvidde både i meninger og uttrykksformer. Disse vil derfor være bedre egnet for å spore mønstre og konkurrerende eller kontrasterende forståelser. Normative tekster som

lover, planer og proposisjoner kan også inneholde diskusjoner, men har i hovedsak til hensikt å rendyrke et perspektiv. De må i så måte forventes å være mer homogene i uttrykket og primært gi uttrykk for en dominerende forståelse. Samtidig kan forståelsen i disse tekstene rommer implisitte motsetninger: En bestemt forståelse av et begrep kan utelukke en annen, uten at dette nødvendigvis blir eksplisitt formulert.

(4) Med bakgrunn i kartleggingen av betydninger og semantiske felt, vil jeg vurdere **hvilken sosial rekkevidde begrepet**, eller bestemte betydninger av det har. Følger vi argumentasjonen i en saksgang, fra forberedelser til vedtak, får vi et godt utgangspunkt for å diskutere forholdet mellom de ulike forståelser som er virksomme; i den betydning at de tas i bruk, og de som er dominerende og i en del sammenhenger blir lovfestet. Dette kan vi også se som en inngang til å vurdere ulike betydningers sosiale rekkevidde. Når for eksempel NOSO uttaler seg om lov om sosial omsorg, forstår de loven på en måte som er i harmoni med de regjerende politikere?

(5) **Undersøke hvilke kontekster begrepet henter mening i fra:** Rent etymologisk (fra latin) betyr kontekst sammenveving, at ting er vevd sammen og at vi for å forstå et begrep eller en hendelse må forstå hva denne er vevd sammen med. Innenfor den språkvitenskapelige pragmatikken, hvis relevans er åpenbar i en begrephistorisk sammenheng, betegner kontekst den informasjon og kunnskap som er nødvendig for å forstå et utsagn eller en tekst. Jeg studerer begrepsbruk i relasjon til reformer og er da opptatt av de begreper og argumenter som brukes i sammenheng med og for å fremme reformen. Vider legger jeg til grunn at vi må være sikre på at de kontekster som mobiliseres har en klar kobling til det som står i kilden, og tar derfor utgangspunkt i de kontekster som lar seg lese ut av kildene. Med dette utgangspunktet, legger jeg vekt på følgende kontekster:

(a) Jeg tar utgangspunkt i Kosellecks spørsmål om *hva som begrenser kommunikasjonen*: Tekster representerer kommunikative situasjoner og en rekke spørsmål knytter seg derfor til å avgjøre hva slags tekster vi har foran oss: Inngår de i en regelstyrt saksgang, slik f.eks. Stortingsdokumenter gjør? Er de normative eller deskriptive? Hvem er de skrevet av og for? En annen ting jeg anser som viktig er hvor omfangsrike de er: Jeg antar at mengden tekst henger positivt sammen med tekstens potensiale for flertydighet. Mer omfattende tekster gjør det mulig for ulike syn å få innpass i teksten, og tekstformen utgjør slik en ytringskontekst som ikke er gitt, men må leses ut av teksten.

(b) Jeg tar utgangspunkt i Kosellecks spørsmål om *hva som orienterer taleren*: De kildene jeg jobber med skriver seg fra aktører og organer som handler ut i fra et mandat og som skal oppnå noe. De må orientere seg, diskutere og søke ut løsninger – de må situere seg i verden. Spørsmålet blir da først: Hvordan gjør teksten rede for verden rundt seg: Hva foranlediger saken? Skal den løse ett eller flere problem, om så hvilke? Hvilke løsninger foreslås? Hvilke antakelser og teorier ligger i bunnen for løsningen? Skrives saken inn i en historisk utvikling, om så hvordan, forstås den som et uttrykk for brudd eller kontinuitet? Dernest: Hvilke intertekstuelle relasjoner står teksten i, om noen, hvilke andre tekster refereres? Hvordan brukes/refereres de? Hva kjennetegner de tekstene som refereres? Dette kan potensielt åpne for en uendelig sporing av tekster bakover i tid og poenget her er ikke fullstendig oversikt, men å sannsynliggjøre sammenhenger som kaste lys over begrepsbruken.

(c) Avhandlingen skrives i tett dialog den tidligere forskning. Hvert kapittel innledes med en diskusjon av de bidragene som sier mest om den aktuelle reformen. Siktemålet er dels å vise *hva* som er skrevet om dette før meg og hvor *forskningsfronten* ligger, dels å vise *hvordan* de har gjort det? Hvordan har de konstruert sammenhenger og hvordan står disse i relasjon til de begrepene de har tatt i bruk. Et vesentlig poeng for meg blir dermed også å diskutere de kontekster som har blitt mobilisert i litteraturen: Hvor stor relevans har de innenfor min undersøkelse?

(d) Slik jeg har presentert det så langt dreier det å kontekstualisere seg om å *identifisere* og *finne* sammenhenger som bidrar til å opplyse teksten. Men det å kontekstualisere er i betydelig grad også en *konstruktiv praksis*. Ved å undersøke tekstene og avdekke hva slags sammenhenger som er relevante for å forstå dem, kan jeg fra min analytiske posisjon konstruere sammenhenger: språklige og sosiale, som igjen bidrar til å ramme inn innholdet i teksten. Å vise hvordan utsagn inngår i mønstre, semantiske felt, er å konstruere sammenhenger som ikke er oss umiddelbart tilgjengelig, men som likevel også har kontekstuelle funksjoner. Å utlegge språket i og argumentene rundt en lov, er også å tegne opp normer og sosiale rom. Tekstene kan brukes som kilde til innsikter av både *begreps* og *sosialhistorisk* art. Styringsdokument som plan- og lovtekster kan brukes som kilde til idéer om hva slags samfunn en ønsker og hvordan dette samfunnet bør styres. Ikke minst innebærer de nettopp en avgrensning av de fenomen jeg bruker begrepet for å undersøke: *faget* i relasjon til *utdanningen* og *arbeidsområdet* i relasjon til *etaten*. Studerer vi forholdet mellom to sektorer får vi innsikt i sosiale posisjoner og relasjoner som ikke er oss

umiddelbart tilgjengelig, men som også gir innsikt i kontekst. Studerer vi forholdet mellom reformer strukket ut over tid, får vi et inntak til å tematisere mer overordnede og varige kontekster. Slik kan vi legge lag på lag av kontekst, og avdekke lag for lag av betydninger. Og slik kan vi spørre om tiden etter 1945 kan forstås i relasjon til endringer i *erfaringsrom* og *forventningshorisont*: Om politikken som føres kan hevdes preget av grunnleggende endringer i forståelsen av hva som er mulig å oppnå.

(6) **Undersøke begrepets *betydnings-* og *tidslag*** og identifisere hvordan ulike betydninger er virksomme over tid og om og hvordan semantiske relasjoner og sosial rekkevidde endres over tid. I de enkelte kapitler vil jeg drøfte den aktuelle reformen i relasjon til foregående reformer med sikte på å få fram hvorvidt reformene medfører vesentlige endringer. Det å undersøke tidslag er et grep som fordrer utsyn over tid og rom og som derfor vil stå sentralt i det siste kapittelet. Hensikten avslutningsvis vil være å konstruere et tydelig bilde av hvordan ulike forståelser, ulike lag av betydninger, er virksomme/uvirksomme, på ulike/like tidspunkt og sammenhenger over det tidsspennet jeg studerer. I første omgang antar jeg at dette vil gi en mer komplett forståelse av *sosialt arbeid* som historisk begrep og fenomen, og bidra til ny innsikt i forhold til den eksisterende litteraturen. Videre antar jeg at dette vil kaste lys over forholdet mellom de to sektorer, mellom utdannings- og tjenestesektor, og slik bidra til innsikt de lange linjene i etterkrigstidens velferdsstat – forholdet mellom arbeid og kunnskap, problemer og løsninger.

I neste kapittel viser jeg hvordan disse spørsmålene har blitt diskutert tidligere i litteratur som på ulike måter omhandler sosialt arbeids utvikling. Jeg er opptatt av hvordan disse framstillingene kan forstås å hvile på et *begrep om sosialt arbeid*, hvordan forståelsen av dette begrepet varierer og hvordan dette henger sammen med måten historien framstilles.

3. Perspektiv på *sosialt arbeid* i tidligere forskning.

Hvert av de seks hovedkapitlene innledes med en diskusjon av de bidragene i litteraturen som sier mest om den reformen som behandles i kapittelet. Hensikten vil være å få fram hvilke perspektiv de baserer seg på, hvordan de forstår reformen og hvordan de konstruerer sentrale begrep. I dette kapittelet vil jeg gi et oversiktsbilde ved å vise hva som er skrevet om sosialt arbeid tidligere og hvordan historie om sosialt arbeid skrives.

Utgangspunktet mitt er at litteraturen kjennetegnes ved at ulike begreper brukes om samme eller like fenomen, og at dette gir grunn for å spørre hvordan begrepsbruken og historieframstillingen korresponderer med den fortiden det skrives om. Når ulike begreper brukes om like fenomener kan det bli uklart hva slags innsikter vi har i utviklingen av *sosialt arbeid*, trass i at dette er tematisert av flere. Hensikten med kapittelet er derfor todelt: (1) Jeg vil vise hvilke tema, problemstillinger og tilnærminger som preger litteratur hvor sosialt arbeids utvikling er tema og slik gi en oversikt over forskningsfeltet. (2) Jeg vil drøfte historieframstillingen i relasjon de begrepene som bærer framstillingen og i sær diskutere hva de forstår med *sosialt arbeid*. Siden temaet mitt er utviklingen av sosialt arbeid i relasjon til sosialsektoren i Norge legger jeg mest vekt på norsk litteratur. Jeg vil likevel sammenligne med framstillinger fra en rekke andre land. Dette gjør jeg for å vise hvordan den norske litteraturen plasserer seg i et internasjonalt forskningsfelt og for å få fram forskjeller knyttet til forståelsen av sosialt arbeid i ulike land.

Som ellers i avhandlingen retter jeg også i dette kapittelet oppmerksomheten mot begreper og forholdet mellom begrepene og historien. I likhet med resten av avhandlingen er jeg også her opptatt av hvordan begrepene brukes som ledd i en argumentativ struktur. Jeg legger til grunn at historiske framstillinger bruker og konstruerer begreper, og at disse begrepene tilskrives mening og konstrueres gjennom den historien som skrives inn i dem. *Sosialt arbeid* som begrep konstrueres i historiske framstillinger gjennom de utviklingslinjer og andre begrep som mobiliseres når det skrives historie om *sosialt arbeid*. Begrepene blir slik også bærende elementer i historieframstillingen. Med dette utgangspunktet struktureres kapitlet rundt to hovedproblem.

(1) Sosialt arbeids historie skrives med utgangspunkt i ulike historiske linjer og ved at ulike betegnelser brukes for å gi *begrepet sosialt arbeid* et innhold. Jeg er opptatt av hvordan

begrepsbruken og historiefremstillingen i ulike bidrag korresponderer, og søker slik å vise hvilke konsekvenser valg av begrep og tilnærming har for historiefremstillingen. Jeg vil vise hvilke konsekvenser ulike måter å konstruere historien har for forståelsen av *sosialt arbeid*, og hvordan en del framstillinger konstruerer linjer og dermed begrep på en måte som er problematisk fordi de underkommuniserer forskjellene mellom fortidige fenomen. Jeg viser først (3.1.1) hvordan sosialt arbeid belyses i relasjon til spørsmål om arbeidsdelingen mellom ulike yrker i velferdsstaten. Slik viser jeg hva slags arbeidsområder det er vanlig å forbinde med sosialt arbeid og hvordan dette varierer mellom ulike land. Dernest (3.1.2) diskuterer jeg hvilke yrkesbetegnelser som brukes når det skrives historie om sosialt arbeid og hvordan slike betegnelser brukes for å konstruere linjer gjennom historien. Til sist (3.1.3) i denne delen viser jeg at hvordan *sosialt arbeid* som *yrke* og *fag* ofte forstås som preget av spenninger eller motsetninger. Jeg viser hvilke betegnelser som tas i bruk for å sette disse motsetningene på begrep og hvordan dette henger sammen med ulike perspektiv på sosialt arbeid og ulike måter å konstruere historien.

(2) Sosialt arbeids historie belyses ofte med utgangspunkt i *profesjonsbegrepet* og med eksplisitt referanse til profesjonsteori. Jeg vil først (3.2.1) diskutere ulike perspektiv innenfor profesjonsteorien og deretter (3.2.2) vise hvilke profesjonsteoretiske perspektiv som benyttes i framstillinger om sosialt arbeid. Jeg vil vise hvordan bruken av slikt profesjonsteori kan være problematisk, fordi den kan bidra til lukke forståelsen av sosialt arbeid som begrep og fenomen.

3.1 Yrket, arbeidets innhold og historiske linjer.

Tema for min avhandling er sosialt arbeid som fag og arbeidsområde. Når jeg skriver om sosialarbeidere, sikter jeg til yrkesutøvere som har treårig utdanning i sosialt arbeid (fra 1967 kjent som *sosionomer*) hvor *faget* sosialt arbeid er blant de viktigste komponentene. Dette er en forståelse av sosialt arbeid, som også svarer til gjeldende rammeplan, som samtidig illustrerer at begrepet sosialt arbeid har ulike betydninger: *Yrke*, *utdanning* og *fag* i vid forstand, og *fag* i mer *snever* betydning – som *metodefag*. Ser vi til litteraturen, brukes også sosialt arbeid som betegnelse på ulike fenomen – ulike yrker og aktiviteter.

Ulike fortidige fenomen og linjer mobiliseres når det skrives historie om sosialt arbeid. I Anne-Lise Seips artikkel *Sosialt arbeid – et kvinnerom* (1990) er temaet *filantropisk arbeid*

blant borgerklassens kvinner tidlig på 1900-tallet.¹⁷¹ Når hun så i *Veiene til velferdsstaten* (1994) skriver om etterkrigstidens sosialsektor, er det *forsorgsfunksjonærene* som tematiseres som yrkesgruppen innenfor sosialsektoren. Tilsvarende ser statsviteren Knut Lindelien (1979) i sin hovedfagsoppgave om *sosionomprofesjonen, fattigforstanderne* på 1800-tallet som tidlige *sosialarbeidere/sosionomer*.¹⁷² Både historiker Turid Løvskar (1983) og samfunnsviteren Rannveig Dahle (2010) skriver om sosialarbeidere med utgangspunkt i *Norske kvinners nasjonalråds sociale kurser*.¹⁷³ Sosionomen Rigmor H. Amundsen diskuterer hvordan «sosionomyrket ble til», med utgangspunkt i etableringen av en yrkesgruppe kalt «almonors» på slutten av 1800-tallet i England.¹⁷⁴ Hun viser at disse *almonors* ble ansatt ved sykehus, for å skille mellom de som var verdige og uverdige mottakere av gratis helsehjelp. I en artikkel titulert *Eva Koren - en pioner i sosialt arbeid: Om profesjonsutvikling i et historisk perspektiv* (2006), viser sosialarbeideren Helga Johannesdóttir at en tilsvarende yrkesgruppe ble etablert i Norge rett etter krigen – da med yrkestittelen «sykehuskurator».¹⁷⁵

Denne rekken av bidrag illustrerer at det skrives om ulike fenomen når det skrives historie om med utgangspunkt i begrepet *sosialt arbeid* og at ulike betegnelser brukes om de som arbeider innenfor sosialsektoren. Dette behøver ikke være problematisk. Det vi i dag betegner som *sosialt arbeid*, *sosialarbeidere* eller *sosionomer*, har nettopp omfattet ulike fenomener. Problemet oppstår når det ikke reflekteres videre over forholdet mellom det fortidige fenomen og måten dette da ble betegnet og måten vi i dag bruker begrep som *sosialt arbeid/sosialarbeider/sosionom* for å betegne et nåtidig fenomen. Som eksempel: Er det rimelig å se *fattigforstandere* som tidlige *sosialarbeidere*, eller fører en slik kobling mellom to betegnelser og dermed to ulike segmenter av fortiden til at forskjellen mellom dem underkommuniseres? Mange har nettopp sett etableringen av den statlige sosialarbeiderutdanningen som ledd i et brudd med fattighjelpen. Å trekke en rett linje mellom to fenomen og se *fattigforstandere* som tidlige *sosialarbeidere*, kan da virke som et uttrykk for manglende refleksjon over forholdet mellom ulike yrkesbetegnelser og det disse betegner. En slik manglende refleksjon preger mange av disse framstillingene fordi de ikke

¹⁷¹ Seip (1990).

¹⁷² Lindelien (1979).

¹⁷³ Løvskar (1983).

¹⁷⁴ Amundsen (1994).

¹⁷⁵ Jóhannesdóttir (2006).

drøfter forholdet mellom det begrep om sosialt arbeid de har som utgangspunkt og de fortidige fenomen de skriver om. I det følgende vil jeg vise hvordan ulike framstillinger bruker ulike betegnelser og begrep når de skriver om sosialt arbeid, og at det innenfor forskningsfeltet derfor ikke er helt klart hva sosialt arbeid rommer som begrep.

3.1.1 Sosialt arbeid, ett yrke? Om arbeidsdeling og nasjonale variasjoner.

I Jan Messel sin framstilling av «barnevernspedagogers, sosionomers og vernepleieres historie» betegnes disse tre dels som *distinkte yrker/profesjoner* med distinkte utdanningsløp, dels samles de under betegnelsene *sosialarbeidere/sosialarbeiderutdanninger*.¹⁷⁶ I boken *Hva er sosialt arbeid?* (2004) presiserer Irene Levin, professor i sosialt arbeid, at med «sosialarbeider», mener hun «sosionomer og barnevernspedagoger (...). Sosialarbeider er i denne sammenhengen en samlebetegnelse», som for Levin ikke inkluderer vernepleiere.¹⁷⁷ Når Bjørn Horndalen, en mangeårig faglig nestor innen vernepleie, skriver vernepleierutdanningens historie, så er vernepleierne heller ikke sosialarbeidere.¹⁷⁸

For Messel er det et poeng disse tre yrkestitlene svarer til en arbeidsdeling mellom ulike tjenesteområder som er unik i den forstand at den er betinget av utviklingen innenfor etterkrigstidens norske velferdsstat.¹⁷⁹ Når Messel samler dem, er det «innenfor det som med litt bred pensel kan beskrives som sosialt arbeid».¹⁸⁰ For Horndalen er det nettopp et poeng at vernepleieryrket ble etablert fordi *åndsvakeomsorgen* var et arbeidsområde som andre yrker, inkludert sosialarbeidere, ikke fattet interesse for.¹⁸¹ I så måte kan Messels innpassing av vernepleie i et *vidt begrep* om sosialt arbeid virke problematisk idet han toner ned en mulig historisk diskrepans mellom begrep og fenomen. Selv om Messel inkluderer vernepleierne i et *vidt begrep* om sosialt arbeid og Levin holder dem utenfor, har denne bruken av sosialt arbeid som *samlebetegnelse* lik funksjon. Brukt slik betegner sosialt arbeid både en spesifikk *fagtradisjon* og et spesifikt *yrke* og tjener samtidig som overordnet betegnelse på et videre

¹⁷⁶ Messel (2013). Boken er i utgangspunktet en historie om FO, den felles fagforeningen til de tre yrkene. I en forkortet versjon av boken, Messel sitt bidrag til boken *Profesjonshistorier*, framstilles de tre yrkesgruppene historie under betegnelsen *Sosialarbeiderne*. Se: Messel J. (2014a).

¹⁷⁷ Levin (2004): 11.

¹⁷⁸ Horndalen (2001).

¹⁷⁹ Se Messel (2013): 184. Messel viser til at særlig vernepleierutdanningen har blitt forstått som en særnorsk konstruksjon, men at Torp (2010) har påpekt at en også i andre land har yrker/utdanninger mer spesifikt innrettet mot det som i Norge har blitt kalt *åndsvake*, og senere *psykisk utviklingshemmede*.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Horndalen (2001): 35. Horndalen argumenterer her langs samme linje som Utvær (1995).

arbeidsfelt – sosialt arbeid i *vid forstand*. Ved å tilskrive begrepet en slik *generisk* betydning, nærmer de seg litteratur om sosialt arbeid fra andre land enn Norge.

I Norge har *barnevern* lenge eksistert som avgrenset arbeidsområde, med egen lov, institusjoner og tjenester og med barnevernspedagogene som utdanning og yrke spesielt rettet mot dette arbeidsområdet.¹⁸² Ser vil til engelskspråklige land ligger arbeid med *vern* («child protective services») eller *pedagogisk veiledning* («child guidance») av barn og unge ofte under et videre begrep om «social work».¹⁸³ Både Roy Lubove (1965) og John Ehrenreich (1985) legger vekt på at «social casework» i mellomkrigstidens USA ble sterkt influert av arbeid med barn ved psykiatriske klinikker. Nye teorier om barns utvikling ga utspring til «the child guidance movement», og pedagogisk veiledning av barn og ungdom ble et viktig arbeidsområde for *social caseworkers*.¹⁸⁴ Selv om psykiatrien som vitenskap etter hvert tapte innflytelse over *social casework*, forble arbeid med vern og veiledning av barn og unge et viktig arbeidsområde for *social caseworkers* også i etterkrigstiden.¹⁸⁵ Caroline Skehill (2003) viser at «child welfare» har vært et viktig arbeidsområde for irske sosialarbeidere. Samtidig opererer hun med «protection social work» som betegnelse på arbeidet innenfor «child welfare», og trekker slik en distinksjon opp mot «social work» i mer vid forstand.¹⁸⁶ Tilsvarende skiller Lubove og Ehrenreich mellom *social work* (generisk) og *social casework* (metodespesifikk). Slik jeg leser disse engelskspråklige bidragene, indikerer de en arbeidsdeling fundert i metodisk spesialisering innenfor sosialt arbeid som fag og utdanning. Til sammenligning, har vi i Norge hatt ulike selvstendige utdanningsløp og egne yrkestitler, som henger sammen med utviklingen av det som har blitt kalt *særomsorg* og *særfaglighet*.¹⁸⁷

Ser vil til Sverige og Danmark, tegner litteraturen et bilde som ligner det norske. I sin avhandling om *Socionomyrkets profesjonalisering* (2004) har Stina Wingfors vist at svenske *socionomer* har hatt det kommunale sosialfeltet som sitt største arbeidsområde.¹⁸⁸ Wingfors gjør ingen grensdragning overfor arbeid med barn, men ser utviklingen av sosialt arbeid og *socionomyrket* i relasjon til bevegelsen i fra «fattigvård til socialvård».¹⁸⁹

¹⁸² Seip (1994); Hagen (2001); Messel (2014b).

¹⁸³ Lubove (1965); Ehrenreich (1985); Skehill (1999); Welshman (1999).

¹⁸⁴ Lubove (1965): 85-90; Ehrenreich (1985): 66-72. Se også Field (1980).

¹⁸⁵ Ehrenreich (1985): 152-153.

¹⁸⁶ Skehill (1999); Skehill (2003); Skehill (2010).

¹⁸⁷ Seip (1994); Erichsen (2002).

¹⁸⁸ Wingfors (2004).

¹⁸⁹ *Ibid.*: 20-24.

Tilsvarende viser Søren Kolstrup i *Dansk velfærshistorie* (2012) at etterkrigstidens sosialpolitikk var preget av «særforsorg», med deling av arbeid og problemer mellom ulike sektorer, og «professionalisering» gjennom nye yrker som ble koblet til de ulike sektorene.¹⁹⁰ «Forsorgsmedarbeidere, socialrådgivere og læger skulle føre forsorgens klienter fram til selvforsørgelse. Medarbejdernes professionalisering blev styrket med opprettelse af Den Sociale Højskole i Aarhus i 1957».¹⁹¹

Forholdet mellom *særomsorg* og *særfaglighet* i Norge, knyttet til de tre yrkene Messel legger inn under begrepet sosialt arbeid, er belyst av flere.¹⁹² Foruten Messel har også Vibeke Erichsen drøftet forholdet mellom de tre yrkene.¹⁹³ Koblingen mellom særomsorg og yrkestitler er likevel ikke selvfølgelig. Anne-Lise Seips *Veiene til velferdsstaten* (1994) er den framstillingen som tydeligst har vist hvordan særomsorg og arbeidsdeling innenfor og mellom disse feltene vokste fram. I boken drøfter hun utviklingen av *barne- sosial- og åndsvakeomsorgen* fra 1950-tallet fram til 1975.¹⁹⁴ Seip legger til grunn at de tre sektorene ble formet av nye tanker om «behandling», og at «omsorg» utover 1950-tallet ble synonymt med «spesialisthjelp». Hun viser slik at utviklingen av de tre sektorene generelt ga støtet til en *profesjonalisering*, i den betydning at fagspesialister *generelt* ble forstått som nødvendige i arbeidet. I Seips framstilling av de ulike formene for særomsorg har imidlertid ikke *barnevernspedagoger*, *vernepleiere* eller *sosialarbeidere/sosionomer* noen sentral plass. Hun viser at «forsorgsfunksjonærene» var en sentral gruppe i sosialomsorgen¹⁹⁵, mens barnevernsarbeidet ble preget av «tverrfaglige team», blant annet bestående av «sosionomer».¹⁹⁶ I åndsvakeomsorgen hadde «pedagoger», spesielt «spesialpedagoger», en viktig funksjon, mens også «vernepleierne» ble etablert som en ny yrkesgruppe.¹⁹⁷

Seip, Erichsen og Messel skriver alle framstillinger hvor ulike yrker tematiseres i relasjon til utviklingen av ulike tjenestesektorer. De opererer slik med en kobling mellom *særomsorg* og *faglighet*. Samtidig er det bare Erichsen og Messel som indikerer at utviklingen er preget av en binding mellom tjenestesektor og yrke, mellom *særomsorg* og *særfaglighet*.

¹⁹⁰ Se Kolstrup (2012): 165-268. Et liknende perspektiv på sosialt arbeid i Finland finnes her: Satka (1996).

¹⁹¹ Kolstrup (2012): 172.

¹⁹² Om *vernepleierne*, se: Utvær (1995; Horndalen B. (2001); om *barnevernspedagogene*, se: Hagen (2001) Erichsen (2002); Messel (2013); Messel J. (2014b); om *sosialt arbeid*, se: Lindelien (1979); Terum (1982); Terum (1996).

¹⁹³ Erichsen (2002).

¹⁹⁴ Seip (1994).

¹⁹⁵ *Ibid.*: 232.

¹⁹⁶ *Ibid.*: 256.

¹⁹⁷ *Ibid.*: 258-259.

Forklaringen på dette er trolig at Seip skriver om institusjonalisering gjennom lover og etater, mens Erichsen og Messel tar utgangspunkt i de tre yrkenes etablering gjennom selvstendige utdanningsløp. Disse tre framstillingene supplerer hverandre godt, fordi de har gjort perspektivvalg som gjør at ulike elementer ikke innlemmes i framstillingen. Hver for seg har de dermed sine styrker, men også problemer. Seips perspektiv får fram at flere yrker har utført arbeidet innenfor en sektor – og at *særomsorg* og *særfaglighet* ikke representerer noen nødvendig enhet. Samtidig er hun mindre opptatt av det som Erichsen og Messel legger mer vekt på, at de tre yrkene har vokst fram som svar på en spesifikk problemforståelse og behovet for spesialisert arbeidskraft innenfor de tre sektorene. Framveksten av nye yrker og utdanning representerer et vesentlig trekk som Seip ikke er like opptatt av.

Samlet får vi her er indikasjoner på hvordan arbeidsdelingen i ulike land har utviklet seg ulikt innenfor samme tidsspenn, blant annet med den betydning at sosialt arbeid ikke betyr det samme i ulike land. *Sosialt arbeid* og *social work* betyr ikke det samme og *social work* betyr heller ikke det samme i ulike land. Betegnelse svaret til den arbeidsdelingen som har vokst fram i ulike land og må forstås i relasjon til utviklingen av andre yrker og faglig metodisk spesialisering. Mens jeg så langt har sett sosialt arbeid i relasjon til hvilke sektor og arbeid det forbindes med i ulike land, skal vi i neste del se hvordan ulike betegnelser på yrke og fag brukes som utgangspunkt for å trekke linjer mellom fenomen og hvordan dette gjøres må måter som kan oppfattes som problematisk.

3.1.2 Betegnelser på sosialt arbeid?

I sin framstilling viser Jan Messel hvordan ulike fenomener og begreper relaterer seg til det yrket og den utdanningen som vokste fram i etterkrigstiden. Han ser både «sykehuskuratorene», som etablerte forening i 1948 og «fattigforstanderne», som hadde organiserte seg allerede i 1897, som yrker som utfører oppgaver som i etterkrigstiden ble overtatt av «sosialarbeidere».¹⁹⁸ Videre viser han at den første sosialarbeiderutdanningen ble etablert i 1920, som *Norske Kvinners Nasjonalråd sine Sociale Kurser for Kvinder* (NKNS).¹⁹⁹ Utdanningen ved NKNS behandles mer utdypende i hovedoppgaven til historiker Turid Løvskar som viser hvordan den gikk fra «kvinnelig almenutdanning til profesjonsutdanning».²⁰⁰ Slik får hun fram hvordan det som startet som et filantropisk

¹⁹⁸ Messel (2013): 13-14.

¹⁹⁹ Ibid.: 15-16.

²⁰⁰ Løvskar (1983). Denne utdanningen drøftes også av Rannveig Dahle (2010).

initiativ, for å gi kvinner muligheter, ble reformert i relasjon til arbeidskraftsbehovet i etterkrigstidens velferdsstat. Messel og Løvskar berører dermed tema som vi gjenfinner hos blant andre Amundsen, Johannesdottir, Lindelien og Dahle, men knytter dem sammen på en måte som gjør at det ikke trekkes en rett linje fra det ene fenomenet til det andre. Bevegelsen fra *allmenn-* til *profesjonsutdanningen* signaliserer nettopp endringer i sosialt arbeid som *begrep og fenomen*.

Utgangspunktet for Messel, når han knytter disse sammen, er en nokså vid forståelse av hva «kjernen i det som har blitt forstått som sosialt arbeid» er: «et arbeid som skal hjelpe mennesker med å løse problematiske forhold til sine omgivelser».²⁰¹ Som analytisk utgangspunkt fungerer dette fordi han er tydelig på hva de forskjellige begrepene betyr og hvordan de er betinget av en spesifikk historisk kontekst. Konsekvensen av å ikke drøfte forholdet mellom ulike begreper og den fortid de knyttes til demonstreres av blant andre Irene Levin i boken *Hva er sosialt arbeid?*(2004).

Når Levin skal svare på hva sosialt arbeid er, gjør hun det ved å se bakover i historien for å vise hva det har vært. Hun følger sosialt arbeids «røtter» tilbake til menneskets opprinnelse, og slår fast at «det har alltid vært slik at noen mennesker har hjulpet andre mennesker som har hatt det vondt».²⁰² Slik trekkes en lang linje fra et ikke tidfestet startpunkt som leder fram til nåtid og peker videre framover – uten noe definert slutt punkt. Innenfor denne rammen trekkes to mer konkrete linjer: én knyttet til fagets utvikling internasjonalt, som også forstås som *roten* til en senere fagutvikling i Norge, og én som belyser den norske utviklingen. Den første linjen går fra såkalte «visiting societies» i Europa på 1700-tallet, via USA og de to kvinnelige pionerene Mary Richmond og Jane Adams, som grunnla hver sin *teoritradisjon* i *faget sosialt arbeid*, og tilbake igjen til Europa. Den norske linjen er den eneste som deles inn i perioder. I den første fasen «ringes faget inn» ved arbeidet til sosiologen Eilert Sundt.²⁰³ I den andre – i etterkrigstiden – etableres sosialt arbeid: «Faget manifesteres sammen med oppbyggingen av velferdsstaten».²⁰⁴ I den tredje, fra 1970-tallet, gjennomgår sosialt arbeid en «akademisering».²⁰⁵ Mens Levin ønsker å vise at sosialt arbeid er et flertydig begrep, virker måten hun framstiller historien entydiggjørende fordi hun operer med ett *begrep om sosialt*

²⁰¹ Messel /2013): 13.

²⁰² Levin (2004).

²⁰³ Ibid. S. 32.

²⁰⁴ Ibid. S. 37.

²⁰⁵ Ibid. S. 40-42.

arbeid som skal fange alle tradisjoner til alle tider. Bruken av metaforen *røtter*, for å sette disse historiske sammenhengene på begrep, konnoterer en bevegelse preget av vekst hvor alle linjer samles i noe som er mer fullendt enn det som var. Slik kommuniserer likevel denne lange linjen en forståelse av utvikling fordi den har et iboende premiss om framskritt, hvor sosialt arbeid framstår som modernitetens fagliggjøring av mellommenneskelig omsorg.²⁰⁶

Levin eksemplifiserer en problematisk måte å trekke linjer gjennom historien hvor likt og ulikt samles under en felles merkelapp som visker ut fortidige fenomeners historiske egenart. Det er liten tvil om at Eilert Sundts sine avhandlinger om *Fante- eller Landstrygerfolket* (1850), *Fattigbefolkningen* (1870) eller *Sædelighetstilstanden i Norge* (1857), berører spørsmål som til ulike tider, med vekslende tyngde har opptatt *fattigforstandere*, *forsorgsfunksjonærer* eller *sosionomer*.²⁰⁷ Men å gå derfra til å betegne Sundts arbeid som *sosialt arbeid* blir problematisk. Avhandlingen hans om *Fattigbefolkningen* var blant annet basert på «Fattigforstandernes oppgaver».²⁰⁸ Å føre oversikt over de fattige hadde blitt en del av arbeidet til *forstanderne* ettersom *fattigdom* tiltagende ble oppfattet som et problem og offentlig anliggende og det derfor også ble langt flere forstandere. Fra 1830 til 1870 ble *forstanderyrket* endret, fra å være noe myndighetene påla enkeltborgere til å bli betalte embedsmenn.²⁰⁹ Selv om både Sundt og *forstanderne* arbeidet med å dokumentere fattigdommen i Norge og utføre en arbeidsoppgave som deler noen trekk ved arbeidet på sosialkontoret i etterkrigstiden, hadde arbeidet et annet fokus enn det som senere skulle bli definert som *sosialt arbeid*.²¹⁰ Å betegne Sundts arbeid som *sosialt arbeid* virer betydningen av datidens begreper og skifter oppmerksomheten bort i fra hva arbeid med *fattigdomsspørsmålet* på Sundts tid dreide seg om. Dessuten underkommuniseres betydningen av at statlige myndigheter i etterkrigstiden begynner å betegne de som arbeider med *fattigdomsspørsmålet* som *sosialarbeidere*. Sosialomsorgsloven ble nettopp lansert som et brudd med *fattig-* og *forsorgslovgivningen*, i en tid hvor problemet ikke var *økende fattigdom*, men bekjempelse av *restfattigdom*. Etterkrigstidens *sosialarbeidere* hadde derfor

²⁰⁶ En liknende måte å ureflektert sammendra historien finnes hos Weihe (2004).

²⁰⁷ Sundt (1850); Sundt (1857); Sundt (1870).

²⁰⁸ Sundt (1870): 1.

²⁰⁹ En beskrivelse av endringer i *fattigforstanderyrket* finnes i: Thingsrud (1997).

²¹⁰ Dessuten vil det nok rykke litt til blant de norske sosiologene som for noen år tilbake skrev flere av Sundts tekster inn i *Norsk sosiologisk kanon*. I *Norsk biografisk leksikon* betegnes da også Sundt som grunnleggeren av sosiologifaget i Norge. Tilsvarende omtaler Mary Joe Deegan, Jane Adams ikke som sosialarbeider, men som sosiolog. Se: Deegan (1988) og (2013).

også et langt videre arbeidsområde enn *fattigforstandere*. Yrkesbetegnelser som *fattigforstander* og *sosialarbeider* tjener her som semantiske markører som gir signaler om endringer i politikken og om forståelsen av problemer og løsninger.

Denne måten å trekke linjer mellom fenomener, hvor slike markører viskes ut gjennom ureflektert begrepsbruk, gjenfinner vi hos blant andre Lubove. Når han tar for seg «the emergence of social work as a career» i USA i perioden 1880-1930, er tema nettopp overgangen fra filantropiske initiativ siste halvdel av 1800-tallet, til konsolidering av et yrke gjennom utdanninger og organisasjoner. Overgangen til 1900-tallet representerte en gradvis bevegelse «from friendly visiting to social diagnosis»: Fra et generelt engasjement overfor fattige og vanskeligstilte til et systemisert metodisk grunnlag i møtet med dem.²¹¹ Lubove dokumenterer godt hvordan denne endringen skjer og synliggjør slik hvordan arbeidet med vanskeligstilte endres i denne perioden. Men er det en endring av *social work*, eller tas begrepet *social work* i bruk ettersom dette arbeidet blir mer utbredt og gjennomgår en *fagliggjøring*? Det er ikke klart fordi Lubove ikke drøfter *bevegelsen* i relasjon til *begrepet*. Ved å ikke vise om og hvordan begrepet ble tatt i bruk, toner han muligens ned noe av det egenartede ved denne historiske utviklingen og samtidig får vi ikke innsikt i hvordan et begrep som *social work* har oppstått og blitt tatt i bruk.

I denne delen har vi sett at en rekke framstillinger konstruerer historien på en måte som kan bidra til å underkommunisere endringer og entydiggjøre *sosialt arbeid* som historisk begrep. En annen tendens i framstillinger om *sosialt arbeid* er å framstille *yrket* og *faget* som preget av spenninger. Dette gjøres på ulike måter og hvor en konsekvens kan være at visse betydninger av *begrepet* og visse sider ved historien betones sterkere enn andre.

3.1.3 Spenninger og dilemma i sosialt arbeid?

Å diskutere spenninger eller dilemma knyttet til sosialt arbeid som fag eller yrke er vanlig. Spesielt er forholdet mellom *hjelp* og *kontroll* et gjennomgangstema i litteraturen. Måten dette gjøres varierer, noe som dels henger sammen med hvilke sider ved sosialt arbeid som belyses eksempelvis *fag* eller *arbeid*, og dels har det å gjøre med hva slags perspektiv historien skrives ut fra. Vi har sett at Levin ser *sosialt arbeid* som et moderne utløp for menneskelige behov for å hjelpe. Med utgangspunktet i at sosialt arbeid alltid eller egentlig har dreid seg om å hjelpe, blir *kontroll et middel for å hjelpe*. Et annet perspektiv er at sosialt

²¹¹ Lubove (1965): 24-54. Den samme typen historiske bevegelse finner vi også hos Skehill (1999).

arbeid oppsto som svar på et behov for sosial kontroll. Ut i fra et slikt perspektiv blir *hjelp et middel for å drive kontroll*.

Tittelen på Luboves bok, *The Professional Altruist*, eller for del Ehrenreichs *The Altruistic Imagination* formidler noe av det samme grunnsynet som Levin uttrykker: Utviklingen av sosialt arbeid blir forstått som en *fagliggjøring* av noe som i utgangspunktet dreide seg om *medmenneskelighet*. Tittelen, og denne underliggende tesen som vi gjenfinner hos flere, framstår samtidig som problematisk i forhold til innholdet i framstillingene. Lubove viser til at de såkalte *Charity Organization Societies* (COS), som var de som sto for det filantropiske arbeidet overfor fattige og vanskeligstilte, var opptatt av å betegne arbeidet som *friendly* (visiting), uten at det nødvendigvis var det i ordets *dagligdagse betydning*. Det var et uttrykk som heller fanget inn det faktum at de tilbød hjelp, men en *hjelp* som også innebar *kontroll* og overformynderi – en bevisst form for paternalisme.²¹² Lubove viser altså tydelig at sosialt arbeid har oppstått og blitt formet i et spenningsfelt mellom å *yte hjelp* og *drive kontroll*. Kontrollmotivet og spenningen mellom *hjelp* og *kontroll* tilsløres imidlertid gjennom tematiseringen av sosialt arbeid som *altruisme*, noe som kan bidra til å entydiggjøre begrepet – og historien om – sosialt arbeid.

I flere framstillinger snus forholdet mellom *hjelp* og *kontroll*. I *The Rise of Professional Society* (1989) legger Harold Perkin til grunn at «social work» i England oppsto som svar på et behov for å sortere mellom «the deserving» og «the undeserving poor».²¹³ Denne distinksjonen myknet etter hvert til et skille mellom «the helpable versus the hopeless cases».²¹⁴ Perkin kritiserer ikke dem som vekter hjelperaspektet ved sosialt arbeid. Hans framstilling får likevel en annen valør i det han setter *sortering* og *sosial kontroll* i sentrum som et utgangspunkt for dannelsen av yrket.²¹⁵ Perkin viser samtidig at om spenninger av typen *hjelp/kontroll* har en karakter av varighet, så har de nettopp blitt artikulert ulikt til ulike tider: Fra *deserving/undeserving* til *helpable/hopeless*. Bruken av begrepet *altruist* hos Lubove og Ehrenreich viser først og fremst hvordan valg av begrep fører til at visse betydninger av sosialt arbeid og visse aspekter av historien betones sterkere enn andre. Dette peker igjen mot nødvendigheten av å undersøke hvilken betydning slike spenninger har til enhver tid og hvordan de blir artikulert.

²¹² Lubove (1965): 12-18.

²¹³ Perkin (1989): 348.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Liknende perspektiv finnes i: Donzelot og Deleuze (1979); Garland (1985); Dressel (1992); Satka og Harrikari (2008).

Spenningen mellom *hjelp* og *kontroll* kan betraktes som en overordnet spenning som henger sammen med den synsvinkel som er valgt. At David Garland (1985), som i sin analyse trekker veksler på Foucault, betrakter sosialt arbeid som et uttrykk for *sosial kontroll* er ikke tilfeldig.²¹⁶ Framstillingen går ut fra et perspektiv som framdyrker kontrollaspektet ved eksempelvis offentlige hjelpeordninger og hvor sosialt arbeid – på *foucauldiansk* manér – blir en teknikk for å forme moderne individer. Både dannelse, utdanning og i og for seg en hver innsats for å hjelpe enkeltmennesker mot en på forhånd definert normalitet, blir i et slikt perspektiv et uttrykk for sosial kontroll. Tilsvarende, når Seip ser NKNS sine *sociale kurser* som et *mulighetsrom* for kvinner, i en tid hvor kvinner hadde få muligheter, blir sosialarbeidet ledd i et *frigjøringsprosjekt*.²¹⁷ Denne spenningen mellom *sosialkontroll* og *frigjøring* ligger imidlertid på et svært overordnet nivå. Den kan knyttes seg til aktørers intensjoner, men – særlig hos Garland – dreier det seg om underliggende maktstrukturer og en overordnet samfunnsmessig disiplinering. Spenningen mellom *hjelp* og *kontroll* kan imidlertid også ses på som en mer konkret side ved det å utøve sosialt arbeid.

Levin legger til grunn at sosialarbeidere i kraft av sin posisjon i et offentlig hjelpeapparat nettopp både skal *yte hjelp* og *utøve kontroll*, og at denne spenningen er innbakt i sosialt arbeid som fag.²¹⁸ Sosialarbeidere ved sosialkontor innehar det blant andre Terum (2003) har kalt en *portvaksfunksjon*.²¹⁹ De regulerer tilgangen til offentlige hjelpeordninger og skal avgjøre hvorvidt de som oppsøker sosialkontoret kvalifiserer for eksempelvis økonomisk sosialhjelp. *Portvaksfunksjonen* tydeliggjør samtidig at sosialarbeidere i Norge ikke bare regulerer tilgangen til ytelser og tjenester, men at de gjør dette ut i fra et offentlig mandat. De er iverksettere av offentlig politikk og er slik satt til å forvalte deler av samfunnets verdier. Møtet mellom den enkelte hjelpesøkende og sosialarbeideren blir slik et møte mellom *enkeltindividets behov* og *samfunnets behov* – slik dette er formulert i den til en hver tid rådende politikk. Nettopp begrepsparet *individ/samfunn* brukes også for å artikulere en spenning i sosialt arbeid som har en karakter av varighet.

²¹⁶ Garland (1985).

²¹⁷ Seip (1990). Innenfor andre kvinnehistoriske perspektiv har det blitt argumentert for at også det tidlige sosiale arbeid representerer en mer spesifikk form for sosial kontroll, en "regulert kvinnelighet". Utgangspunktet er da at arbeidet innenfor filantropiske organisasjoner representerte irregulært ikke-lønnet arbeid, som ikke virket materielt eller sosialt frigjørende. Se f.eks.: Summers (1979); Lewis (1992).

²¹⁸ Levin (2004): 13-14.

²¹⁹ Terum (2003).

Levin legger vekt på at begrepsparet *individ/samfunn* brukes for å betegne fagets analyseenhet.²²⁰ En gjenganger i litteraturen er at sosialt arbeid sikter mot *personen i situasjonen* eller *individet i dets kontekst*. Samtidig er det vanlig å spore sosialt arbeids historie ved å bruke begrepene *individ/samfunn* som markører for to distinkt ulike *fagtradisjoner* som kan spores til slutten av 1800- og tidlig 1900-tall.²²¹ Mary Richmond ses som eksponent for en *individorientert* tradisjon, forbundet med begreper som *casework* og *social diagnosis*.²²² Utgangspunktet er at individer ses som (i alle fall dels) skyldige i sine egne problemer, og det sentrale er å *hjelpe/behandle* den enkeltes problemer. Jane Adams ses som eksponent for en *samfunnskritisk* tradisjon, hvor grunntesen er at en best hjelper enkeltmennesker ved å endre de strukturelle forhold som bidrar til at sosiale problem oppstår.²²³ Denne tradisjonen betegnes også gjerne ved bruk av begreper som *radikal* eller *reformorientert* og forbindes ofte med en arbeidsmåte kalt *samfunnsarbeid*.²²⁴

Disse teoritradisjonene og begrepene har også blitt brukt for å forstå utviklingen av sosialt arbeid i Norge i sær i etterkrigstiden. Flere ser reformer innenfor sosialsektoren og sosialarbeiderutdanningen som utgangspunkt for en profesjonalisering av sosialt arbeid. Et perspektiv som går igjen hos Lødemel (1989/1997), Terum (1982 og 1996) og Messel (2013), er at amerikansk *casework-tradisjon* fikk stor betydning for utviklingen av sosialt arbeid og et begrep om *individuell* eller *sosial behandling* innenfor sosialsektoren, og at dette representerte et brudd med en norsk tradisjon fundert i *forvaltning*.²²⁵ Dette hang dels sammen med importen av et amerikansk konsept om *casework*, samtidig som dette konseptet harmoniserte godt med norsk *attførings-* og *behandlingsideologi*.²²⁶ I motsetning til dette har Øyvind Tutvedt (1990) hevdet at utdanningsreformen i 1966 representerte en særnorsk

²²⁰ Levin (2004): 15.

²²¹ De fleste norske framstillinger tematiserer sosialt arbeids *røtter* med bakgrunn i USA, Richmond og Adams. Enkelte bidrag knytter også an til tidlige initiativ i Storbritannia og/eller Tyskland. I mange europeiske framstillinger som tematiserer fagets fortid, knyttes det an til utviklingen i Tyskland. De trekkes her linjer mellom *sosialpedagogikk* og *sosialt arbeid*, og Alice Salomon trekkes ofte fram som en foregangskvinne. Se Zahl (2003); Weihe (2004); Hauss og Schulte (2009).

²²² Det kan nevnes at begge disse begrepene; *casework* og *social diagnosis* kan spores til Mary Richmond, som gjerne ses på som den som leverte de første forsøkene på å konstruere et systematisk metodegrunnlag for sosialt arbeid. Se: Agnew (2004) og Murdach (2011). Generelt om utviklingen i sosialt arbeid i USA, se f.eks. Lubove (1965) og Ehrenreich (1985). De sentrale bidragene fra Richmond er her: *Friendly visiting among the poor: A handbook for charity workers* (1907) og *Social Diagnosis* (1917)..

²²³ Se f.eks.: Lubove (1965); Ehrenreich (1985); Franklin (1986); Haynes (1998); Terum (2003); Levin (2004); Weihe (2004). Adams, se: Deegan (1988) og Deegan (2013).

²²⁴ Se f.eks.: Bailey og Blake (1979); Reisch og Andrews (2002).

²²⁵ Lødemel (1989/1997); Terum (1996); Messel (2013) og (2014).

²²⁶ Ibid.

fusjon av *forvaltning* og *behandling*.²²⁷ Disse begrepene ses dermed ikke på samme måte som motsetninger og reformen ikke på samme måte som et brudd. Alle disse tematiserer et møte mellom norske begrep, tradisjoner og idéstrøminger og et internasjonalt konsept. Selve møtet blir forstått mer eller mindre som en ren overføring: Amerikansk *casework* kom til Norge, passet med liknende tanker i norsk politikk, og forandret både sosialt arbeid som yrke og sosialforvaltningen. En slik måte å forstå idéoverføring er generelt sett problematisk. Innenfor både historiske- og samfunnsvitenskapelige studier av overføring av idéer, begrep og kunnskap, er det vanlig å anta at ideer forandres gjennom overføringsprosessen.²²⁸ Innenfor et begrephistorisk perspektiv vil vi nettopp anta at begreper oversettes og at selve oversettelsesprosessen endrer begrepet, fordi oversettelsen betinges av nasjonal kontekst.²²⁹ Ut i fra slike perspektiv, blir det problematisk å se importen av *casework* som uttrykk for en *amerikanisering*. *Sosialt arbeid* tilsvarer ikke nødvendigvis *social work*, og *social casework* har ikke nødvendigvis samme betydning som *sosialt behandling*.

Framstillinger av forholdet mellom sosialpolitikk og sosialt arbeid i Norge representerer en interessant kontrast til eksempelvis Lubove og Ehrenreich, som belyser dette sett ut i fra amerikansk mellom- og etterkrigstid. Følger vi Terum ble norsk sosialforvaltning *behandlingsorientert* som følge av reform og utbygging av et eksisterende hjelpeapparat. I USA førte derimot *New Deal*-politikken til at det sosiale arbeid ble mer *forvaltningsorientert*, der det tidligere hadde vært dominert av *behandlingstenkning*.²³⁰ Der den norske velferdsstaten ble en forutsetning for *profesjonaliseringen* av sosialt arbeid, skapte velferdsstatlige tendenser i USA derfor en stor utfordring for sosialt arbeid som *profesjon*, slik denne hadde tatt form i før- og mellomkrigstiden.

Den mer generelle teorien om utviklingen innenfor sosialt arbeid i Norge fram mot 1970, er at ett individorientert konsept (*behandling*) avløste et annet individorientert konsept (*forvaltning*). Med dette som utgangspunkt, har blant andre Terum hevdet at 1970-tallet representerte et brudd. Norske sosialarbeidere ble radikaliseret i overgangen til 1970-tallet, og dette representerte en bevegelse mot et mer *kritisk* sosialt arbeid og en sterkere betoning av

²²⁷ Tutvedt (1990).

²²⁸ Se f.eks. Røvik (2007); Iriye og Saunier (2009).

²²⁹ Se f.eks. Koselleck (1972a). Det er ellers et poeng at begrephistorien, slik denne ble formulert av Koselleck, grunnleggende sett forutsetter det vi i dag kaller et *transnasjonalt* perspektiv. Dette begrepet ble imidlertid ikke brukt av Koselleck, men forbindes gjerne med diskusjoner om *amerikansk eksepsjonalisme*, innenfor amerikansk historieskriving i fra 1990 og framover. Se f.eks. Thelen (1992). I likhet med Thelen, som utfordret idéen om USA som et unikt tilfelle i verdenshistorien, var Koselleck sterkt kritisk til den såkalte *sonderweg-tesen* i tysk historieskriving.

²³⁰ Se Lubove (1965): 183-219; Ehrenreich (1985): 43-102.

samfunn foran *individ*.²³¹ Det var en generell kritikk overfor *individorienterte* perspektiv og mer spesifikt en kritikk både mot at sosialarbeidere i for stor grad ble *forvaltere* av offentlige ytelser og *behandlere* av individuelle symptom. Det sosiale arbeid burde bli mer strukturelt innrettet og virke som et korrektiv til feilslått politikk for å endre problemskapende forhold i samfunnet.²³²

Terums radikaliseringsese plasserer historien om sosialt arbeid trygt innenfor rammene av det som må være blant de mer etablert teoriene i norsk historieskriving: Etterkrigstiden som først kjennetegnet ved en periode preget av konsensus og konsolidering, og 1970-tallet som et brudd, preget av politisk radikalisering, opprør mot etablerte normer og kritikk mot samfunnets institusjoner.²³³ Terum bygger sin tese rundt to argument: (1) Synspunktene til toneangivende sosialarbeidere: han mener faget ble preget av en kapitalismekritikk som hadde godt feste i den politiske venstresida og toneangivende samfunnsvitenskapelige miljø.²³⁴ (2) Disse ønsket faget mer orientert mot *samfunnsarbeid* som metode.²³⁵ Selv om Terum her viser at toneangivende sosionomer ønsket en metodisk reorientering, har han ikke empirisk grunnlag for å si at fagutviklingen blir radikalisert, for denne har han ikke studert. Radikaliseringen blir slik en overgripende ideologisk kontekst som passer godt inn i Norsk historieskriving, men som har uklar empirisk basis. Messel, som tidvis lener seg tungt til Terum, lar seg overraske over at rammeplanene i liten grad ble preget av tidens radikalisering. Han påpeker samtidig at de som drev rammeplanarbeidet trolig ikke var blant de radikale sosialarbeiderne. Mens begge framstillingene indikerer at radikal politisk ideologi er vesentlig for å forstå fagutviklingen på 1970- og 80-tallet, viser Messel altså at det finnes få spor av slik radikalisering i rammeplanene. Det er neppe noen tvil om at en del sosialarbeidere ble radikalisert på 1970-tallet. Når radikaliseringen likevel i begrenset grad slår inn i fagutviklingen, kan det virker rart at radikaliseringsesen i så pass stor grad former tolkningen. Spørsmålet blir i så måte hva ideen om politisk radikalisering bringer med seg som kontekst og i hvilken grad den trengs.

²³¹ Terum (1996): 115-118.

²³² Et slikt perspektiv på overgangen til 1970-tallet fins hos Tutvedt (1990); Terum (1996); Messel (2013). Et eksempel på slik kritikk kan finnes i boken *Myten om velferdsstaten*, redigert av blant andre sosionomen Lars Gunnar Lingås. Se: Lingås og Aubert (1970).

²³³ Denne overgripende teorien om utviklingen i etterkrigstiden kan gjenfinnes i brorparten av det som er skrevet av norsk oversiktshistorie. Se: Bull (1979): 160; Benum (1998): 11; Furre (2000): 214-215; Sejersted (2005): 361; Nielsen (2011): 200; Stugu (2012): 226.

²³⁴ Terum (1996): 117.

²³⁵ Ibid.

Levin ser spenninger som *hjelp/kontroll* og *individ/samfunn*, som iboende trekk ved sosialt arbeid, en del av fagets og yrkets identitet. I kontrast har særlig Terum argumentert for at de representerer problemer. Både for sosialt arbeid som *yrke* og *fag*, for sosialsektoren som *tenestesektor* og for *klienter* som søker hjelp der. For Levin representerer begrepspar som *hjelp/kontroll* overgripende ideer som sosialarbeidere må orientere seg ut i fra i møtet med ulike arbeidsoppgaver. Terum er mer opptatt av at ulike arbeidsoppgaver preges mer av det ene eller det andre og at sosialarbeidernes identitet ikke er forankret i dilemma, men i et *ideal om å hjelpe*. Han har særlig hevdet at utviklingen i sosialt arbeid er preget av *behandlingstenkning*, mens brorparten av arbeidet i sektoren dreier seg om å *forvalte* ytelser.²³⁶ Flere har også hevdet at sosialarbeiderutdanningen har utviklet seg i en retning, som har skapt et språk mellom *utdanningen og faget* og *kompetansebehovet* i sosialsektoren. Særlig fra 1980-tallet og fram kom en rekke arbeid som påpekte at sosialarbeidere mangler kompetanse innenfor *forvaltning, saksbehandling* og *økonomi*.²³⁷ Spenningen mellom *forvaltning* og *behandling* handler dermed ikke bare om ulike forståelser av sosialt arbeid eller ulike sider ved sosialt arbeid, eller ulike måter å forstå sosialt arbeid som historisk konstruert. Det er en spenning som peker mot potensielle problem i forholdet mellom *yrke/utdanning* og *tenestesektor*. Skal vi forstå forholdet mellom sosialt arbeid og sosialsektoren, må vi dermed forstå hva slags betydning disse begrepene har hatt i formingen av dem begge.

3.2 Profesjonsbegrepet som problem og mulighet.

Begrepet *profesjon* har hatt en sentral plass i mye forskning om yrker og yrkesutvikling, offentlig forvaltning og tjenester, så også i framstillinger om sosialt arbeid. Et felles mål for historisk orientert forskning som tar i bruk *profesjonsbegrepet*, er å vise hvordan kunnskap og vitenskap har vært med å forme framveksten av *moderne* samfunn, slik eksempelvis Rune Slagstad og Jan Messel uttrykker i boken *Profesjonshistorier* (2014): «Profesjonene har gitt form til det moderne Norge».²³⁸ *Profesjonsbegrepet* har samtidig blitt tilskrevet ulik mening. Jeg vil i det følgende først diskutere trekk ved studier av profesjoner og bruken av profesjonsbegrepet i sin allmenhet, og dernest vise hvordan det har blitt brukt i studiet av sosialt arbeid.

²³⁶ Se Terum (1996): 222. Se også Terum (2003) og Terum og Tufte m.fl. (2012).

²³⁷ Se: Christiansen (1977); Lund (1980); Stjernø (1982); Hauglin (1983).

3.2.1 Om profesjoner og profesjonalisering.

At bruken av profesjonsteori og profesjonsbegrepet har variert i analyser av yrker, organisasjoner og samfunnsstrukturer, er demonstrert av en rekke forskere.²³⁹ Begrepet brukes på *makronivå* for å vise hvilken betydning *profesjoner* eller *profesjonalisering* har for formingen av nasjonal politikk og statsapparat, eller for å fange inn strategiene til sammenslutninger av yrker og profesjoner. Begrepet brukes på *mikronivå* for å fange inn trekk ved utvikling av arbeidet til enkelte yrker, eller hvordan arbeidsdelingen mellom flere yrker varierer over tid og rom. Måten det brukes har også endret seg. Fram til 1970-tallet ble forskningen drevet av et syn på profesjoner som forvaltere av nøytral kunnskap og derfor som sentrale bestanddeler i samfunnsstrukturen.²⁴⁰ Forskningen dreide seg mest om å identifisere hvilke *trekk* som skilte profesjoner fra andre yrker eller hva som kjennetegnet profesjonalisering som prosess.²⁴¹ Fra 1970-tallet ble forskningen preget av en *makt-kritisk* vending, og det ble påpekt at profesjoner ikke er nøytrale, ikke forvalter nøytral kunnskap, men representerer særinteresser som bruker kunnskap som et middel for å oppnå mål.²⁴² Om disse perspektivene hviler på fundamentalt ulike antakelser om hva profesjoner gjør og representerer, har de fra et historisk perspektiv felles problemer, i sær om de i for stor grad styrer tolkningen av empirien.

Følger vi Jan Heiret (2003), ble sentrale bidrag i profesjonslitteraturen fram til utpå 1980-tallet preget av at en opererte med et universelt begrep om hva profesjoner er.²⁴³ Dette gjorde det vanskelig å fange inn variasjon mellom ulike yrker og de regimer som de virker innenfor, og dermed å forstå hvordan og hvorfor yrker/profesjoner utvikler seg ulikt i ulike land. Toneangivende bidrag innenfor profesjonsteori ble utviklet i relasjon til empiriske studier av *modellprofesjoner* som *medisin* og *jus* i USA.²⁴⁴ Dels er det et poeng at det er vesentlig skiller på yrker som *medisin* og *sosialt arbeid* som vanskelig lar seg fange ut i fra et

²³⁸ Messel og Slagstad (2014).

²³⁹ Jeg baserer meg i det følgende på perspektiv som går igjen i følgende bidrag, med noen variasjoner som i denne sammenhengen er mindre viktige: Nordby (1994); Halvorsen (1994); Heiret (2003); Slagstad (2014). Heiret diskuterer også betydningen av at de samme fenomenene analyseres med bruk av andre begrep – som *embedsmenn*.

²⁴⁰ Dette *funksjonalistiske* perspektivet på profesjoner føres vanligvis tilbake til Talcott Parsons. Se f.eks: Parsons (1939).

²⁴¹ Den studien som oftest refereres som den første, selve *ur-studien* på profesjonenes trekk, er Carr-Saunders og Wilson (1933) Utover 1950- og 1960-tallet ble det gjort en rekke forsøk på å utarbeide typologier over profesjoner eller profesjonalisering. Blant klassiske bidrag innenfor tradisjonen er: Millerson (1964); Wilensky (1964).

²⁴² Et klassisk bidrag her: Johnson (1972). Jan Heiret har argumentert for at vi kan identifisere faser i profesjonsforskningen som henger sammen med hvordan vitenskapsteoretiske paradigmeskifter har slått inn i de fagene som har levert det teoretiske grunnlaget for profesjonsforskningen. Se: Heiret og Ludvigsen (2012); Heiret (2003). Et liknende perspektiv finnes hos andre. Se: Slagstad (2014); Nygaard (2012).

²⁴³ Heiret (2003): 212-213.

universelt begrep om hva en profesjon skal være. Et annet problem er at yrker og profesjoner i USA i større grad agerer som frie aktører og har en helt annen samfunnstilknytning, et helt annet mandat, enn i et land som Norge, hvor profesjonene i vesentlig grad operer innenfor offentlig tjenesteyting og forvaltning. En analytisk konsekvens av et universelt profesjonsbegrep, har dessuten vært at profesjoner har blitt vurdert ut i fra grader av profesjonalisering. Yrker som ikke har fylt alle kriterier har blitt betegnet som *semi- kvasi-* eller *halvprofesjoner*.²⁴⁵ Slike distinksjoner tjener muligens til å markere forskjeller rent analytisk, men blir relativt uinteressante dersom de brukes overfor yrkesgrupper som fungerer som profesjonelle i et offentlig tjenesteapparat, eller hvor *profesjonsbegrepet* inngår i selvforståelsen til den aktuelle yrkesgruppen. Ellen Cathrine Lund (2012) har for eksempel vist at tanker om *profesjonalisering* hadde stor betydning for Norsk Sykepleierforbund fra 1960-tallet og framover.²⁴⁶ Hun demonstrerer effektivt at det er mer fruktbart analytisk å spørre hva slags betydning *profesjonsbegrepet* har i en gitt historisk situasjon, enn å diskutere om yrker fyller bestemte kriterier knyttet til en teoretisk konsepsjon av hva en profesjon er. Et fjerde problem er at det innenfor et *trekk og maktperspektiv* opereres ut i fra en forståelse av profesjoner som kollektive aktører, hvor antakelsen er at det en profesjon eller profesjonelle aktører representerer, lar seg fange inn eksempelvis gjennom strategiene til en profesjonsorganisasjon eller en generell ide om hva slags faglighet de representerer. Årtier med forvaltningsforskning har vist at handlingene til profesjonelle aktører innenfor organisasjoner og institusjoner formes av en rekke faktorer.²⁴⁷ Profesjonelle idealer representerer bare mulighetsbetingelser. Om flertallet som er ansatt i sentralforvaltningen er jurister, så betyr ikke det at rettsvitenskapen som fag, eller Juristforeningens strategier, er de kreftene som i størst grad former sentralforvaltningens virkemåte. De begrepene en velger og måten en bruker dem, har altså avgjørende betydning for hvordan det fenomen en studerer framstår.

²⁴⁴ Et klassisk bidrag her er: Freidson (1970).

²⁴⁵ Betegnelsen *semi-profession* forbindes særlig med Amitai Etzioni (1960). Bruken av slik begreper har blitt kritisert blant annet fordi den systematisk rammer yrker med stor kvinneandel. Det har sågar blitt hevdet at profesjonsteorien har kjønnede overtoner, hvor yrker dominert av menn *favoriseres*. Se. F.eks. Witz (1992).

²⁴⁶ Lund (2012).

²⁴⁷ En slik forestilling brytes opp på ulike måter innenfor organisasjons- og forvaltningsforskningen, først gjennom klassisk *institusjonalisme* og dernest gjennom den såkalte *nyinstitusjonalismen*. Se henholdsvis Selznick (1957); March og Olsen (1989).

Vibeke Erichsen bruker begrepet *profesjonsstat* for å betegne utviklingen av det offentlige helsevesenet i etterkrigstiden.²⁴⁸ Som en kontrast, balanserer Trond Nordby ulike styringsprinsipper opp mot hverandre. Samtidig som han anerkjenner betydningen av *fagstyre* (som er hans foretrukne begrep), mener han utviklingen må forstås i et spenningsfelt mellom blant annet *fagstyre* og *valgdemokrati*.²⁴⁹ Erichsen og Nordby eksemplifiserer her to ulike perspektiv i en diskusjon om forholdet mellom *politikk* og *profesjon* (eller mer allment *politikk* og *fag*), hvor *fagkunnskap* og *profesjoner* tilskrives ulik betydning. Tilsvarende har Rune Slagstad i en rekke arbeid har søkt å vise hvordan politikken i ulike historiske epoker sammenfaller med og blir underordnet skiftende *kunnskapsregimer*.²⁵⁰ På den andre siden har Tore Grønlie kritisert Slagstad for å bygge sine (syn)teser med utgangspunkt i «fag», og slik gi det vitenskapsbaserte, «fagteknokratiske» primat i forklaringen – på bekostning av politikere og partibasert politikktutvikling.²⁵¹ Grønlie mener at Slagstad overser at etterkrigstiden er en periode hvor partipolitikk og fagbasert byråkrati veves sammen på nye måter. Grønlie har gjennom flere arbeid argumentert for at sentralforvaltningen gjennomgår en dobbelt *politisering*, både ved at politikere i større grad inntar posisjoner i forvaltningen og ved at fagbyråkratiets arbeid dreies i retning av politisk planleggingsarbeid.²⁵² Politikk og forvaltning integreres og blir stadig vanskeligere å skille fra hverandre. Spørsmålet om hva profesjoner og profesjonelle aktører representerer i en i en gitt sammenheng, må derfor bli et spørsmål om hva de *gjør* i større grad enn hva de *er*.

Flere har hevdet forskningen på profesjoner fra siste halvdel av 1980-tallet ble preget av en *historisk-sosiologisk vending*.²⁵³ En rekke temmelig ulike bidrag hadde som fellestrekk at de eksplisitt kritiserte tidligere forskning på profesjoner og søkte mot nye perspektiver som var bedre egnet til å fange inn historisk endring og nasjonal variasjon.²⁵⁴ Blant de mest

²⁴⁸ Erichsen (1996).

²⁴⁹ Nordby (1993).

²⁵⁰ Slagstad (2006); Slagstad (2008); Slagstad (2011).

²⁵¹ Grønlie (2011).

²⁵² Grønlie (1998); Grønlie (2011); Grønlie og Flo (2009).

²⁵³ Selv om folk som Halvorsen (1994), Heiret (2003) og Slagstad (2014) viser til at en slik vending fant sted siste halvdel av 1980-tallet, har vendingen muligens hatt avgrenset virkning. Det vil si, selv om den kommer til uttrykk i toneangivende teoretiske bidrag, og mange studier ble støpt over eksempelvis Abbots *jurisdiksjonsbegrep*, preges fremdeles mange bidrag innenfor profesjonsforskningen at et universelt begrep av profesjoner og at profesjoner representerer særinteresser. Både Heiret og Ludvigsen (2012) og Slagstad (2014) påpeker at dette er forestillinger som også har hatt feste i politikken, innenfor felt som skole og helsevesen. Det offentlige ordskiftet de siste par årene, og diskusjonen om å gjenreise tilliten til profesjonene, må forstås mot et slik bakteppe.

²⁵⁴ Viktige bidrag til en slik vending var: Conze og Kocka m.fl. (1985); Abbott (1988); Perkin (1989); Burrage og Torstendahl (1990a); Burrage og Torstendahl (1990b).

innflytelsesrike bidragene er Andrew Abbots *The system of Professions* (1988). Det sentrale for Abbot er at en bør forene *makro-* og *mikronivå*: En bør både studere organisasjoner, deres politikk og idealer, profesjonenes forhold til institusjoner og regimer, og studere hva profesjonene gjør innenfor den enkelte virksomhet, og hvordan de inngår et system av arbeidsdeling som varierer over tid.²⁵⁵ Heller enn en klar teori om hva profesjoner er eller bør være, bør forskning på profesjoner strekke seg mot å avdekke hva profesjonalisering og profesjonell kunnskap betyr for utviklingen av yrker og institusjoner. Fordelen med et historisk-sosiologisk perspektiv av den typen Abbott anlegger, er at blikket ikke styres av regelgivende definisjoner. Hva som i en gitt setting er en profesjon, hvilke handlinger som er profesjonelle, eller hvorvidt noe kan karakteriseres som en profesjonaliseringsprosess, blir et empirisk spørsmål. Dette gir et langt bedre analytisk utgangspunkt, dersom siktemålet er å forstå særegne utviklingsløp. I neste del vil jeg vise hvordan profesjonsbegrepet har blitt brukt i en del studier av sosialt arbeid.

3.2.2 Om sosialt arbeid som profesjon og sosialt arbeids profesjonalisering.

De første studiene i Norge som tok i bruk *profesjonsbegrepet* sprang ut av miljøet rundt Wilhelm Aubert ved *Institutt for samfunnsforskning* (ISF) i Oslo.²⁵⁶ Blant disse var Harriet Holters artikkel om norske sosialarbeidere (1960), som sto på trykk som den første artikkelen i det første nummeret av *Tidsskrift for samfunnsforskning*.²⁵⁷ Holters artikkel kan leses som et klassisk *trekkteoretisk* bidrag, hvor sosialt arbeid som yrke i Norge ble bedømt etter bestemte kriterier og hvor konklusjonen ble at sosialt arbeid ikke var – men kunne bli profesjon.²⁵⁸ Om det teoretiske grunnlaget for slike *trekkperspektiv* har blitt kritisert, er studier av sosialt arbeid nettopp eksempler på at dette er et paradigme som ikke har blitt erstattet, men har fortsatt å eksistere side om side med andre måter å studere profesjoner.²⁵⁹

Wingfors avhandling (2004) om de svenske *socionomene* er et eksempel på en framstilling som anvender *trekkteoretiske* perspektiv for å fange inn profesjonaliseringen av

²⁵⁵ Abbott (1988).

²⁵⁶ Rune Slagstad har skrevet utfyllende om hvordan ISF-forskerne tok i bruk profesjonsteorien i sine studier av akademiske yrker i den norske samfunnsstrukturen. Se Slagstad (2014): 13-24.

²⁵⁷ Se: Holter (1960).

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Eksempler på framstillinger som er influert av *trekkteori* finnes hos: Greenwood (1957); Carlton (1976); Popple (1985).

sosialt arbeid.²⁶⁰ Wingfors tar for seg *socionomenes* bestrebelser, gjennom *Akademikerförbundet SSR*, på å få kontroll med utdanningen og med yrkets i et offentlig regulert arbeidsmarked.²⁶¹ Problemstillingen drøftes med bakgrunn i et eksplisert profesjonsteoretisk rammeverk, hvor profesjonsstatus og profesjonalisering som prosess er forbundet med visse trekk.²⁶² Dette gjør det mulig ikke bare å drøfte hvorvidt SSR har suksess, men også graden av profesjonalisering.

En annen variant av et trekkteoretisk perspektiv finner vi i David M. Austins artikkel *The Flexner Myth and the History of Social Work* (1983).²⁶³ Abraham Flexner hadde tidlig på 1900-tallet etablert seg som en kritiker og reformator av det amerikanske utdanningssystemet. Da han i 1915 ble invitert til en nasjonal kongress for sosialarbeidere for å svare på spørsmålet «Is Social Work a Profession?», var det fordi han ble betraktet som den kanskje fremste autoriteten i landet på hva som var god profesjonell utdanning og dermed hvilke yrker som kunne betraktes som profesjoner.²⁶⁴ Utgangspunktet for artikkelen er Flexners svar: Sosialt arbeid kunne ikke betraktes som «a full profession».²⁶⁵ Artikkelen veksler mellom å drøfte hvorfor Flexners ståsted var og er problematisk og hvordan Flexners kriterier ga støtet til videre profesjonalisering av sosialt arbeid i USA. Når Flexners ståsted forstås som problematisk, er det ut i fra et normativt ståsted, hvor sosialt arbeid betraktes som profesjon og hvor problemet ligger i at den tidlige profesjonsteorien ikke var godt nok utviklet til å forstå dette. Forfatteren fester seg ikke ved det jeg anser som mest interessant, at disse hendelsene indikerer at profesjonaliseringen av sosialt arbeid i USA ble vevd sammen med bestrebelser på å utmeisle en teori og et klart begrep om profesjoner. Formulert annerledes, artikkelen indikerer at *profesjonsbegrepet* har bidratt til å forme utviklingen og forståelsen av sosialt arbeid.

Ehrenreich har argumentert for at amerikanske sosialarbeidere, «perhaps more than any other major profession, has been obsessed with professional status».²⁶⁶ Denne fikseringen mener han ligger i bakgrunnen for konflikter rundt og paradigmatisk skifter i yrkets faglig-disiplinære basis, for å trygge det vitenskapelige grunnlaget og slik tydeliggjøre yrkets

²⁶⁰ Wingfors (2004).

²⁶¹ Ibid.: 19.

²⁶² Ibid.: 60.

²⁶³ Austin (1983).

²⁶⁴ Ibid.: 361.

²⁶⁵ Ibid.: 357.

²⁶⁶ Ehrenreich (1985): 14.

rettmessige status som profesjon. Ehrenreich, som betegner sosialt arbeid som en *major profession*, ser det som lite fruktbart å diskutere *trekk ved profesjoner* og er mer opptatt av *profesjonalisering* som strategi for sikre legitimitet og posisjoner.²⁶⁷ Da *New Deal*-politikken ble iverksatt og skapte et helt nytt arbeidsmarked for sosialarbeidere markerte det en skillelinje mellom ulike segmenter av sosialarbeidere. *Caseworkers* ville i liten grad knytte seg til den nye velferdspolitikken og innordne seg et offentlig arbeidsmarked fordi arbeidsoppgavene ikke sto til deres faglig base i psykiatrisk fundert *behandlingstenkning*. Arbeidet med offentlige velferdsordninger ble derfor for en stor del drevet av den såkalte «Rank-and-File-movement».²⁶⁸ Ehrenreichs perspektiv er godt egnet til å vise hvordan sosialt arbeid gjennomgår endringer fordi statlig engasjement åpner et nytt arbeidsmarked og samtidig skaper mindre rom for private organisasjoner, hvor sosialarbeidere hadde hatt en viktig plass. Samtidig er det grunn for å problematisere tesen hans om at dette skapte en *krise* for amerikanske sosialarbeidere. Ehrenreichs *krisebegrep* er her fundert i antakelsen om at kunnskapsutvikling drives som ledd i en strategisk profesjonalisering. At det skapte en utfordring for de som i hovedsak bekjente seg til psykiatrisk fundert casework er greit. Men han viser da samtidig at det skapte muligheter for andre grupper. Det Ehrenreich viser mer implisitt, men som ikke står til hans teoretiske prosjekt, er at *New Deal* utløste endringer i arbeidsdeling og dette førte til diskusjon om kunnskapsgrunnet til ulike grupper av sosialarbeidere – *forvaltere* (rank-and-file) og *behandlere* (caseworkers).

Ser vi til Norge finnes det en rekke bidrag som tar i bruk profesjonsbegrepet. En del bruker det som en nokså løs betegnelse på yrker som er *fundert i en fagutdanning* eller for å fange en utvikling mot en slik *fagliggjøring*.²⁶⁹ Samtidig fins det flere bidrag som drøfter utviklingen av sosialt arbeid som profesjon med bakgrunn i mer klassisk profesjonsteori. Jeg vil avslutningsvis trekke fram fire bidrag som jeg mener eksemplifiserer hvilke konsekvenser ulike perspektivvalg kan ha for forståelsen av sosialt arbeid.

I Lindeliens *Profesjons under stress: Sosionomprofesjonens mulighet til å påvirke endringer på eget område* (1979) ligger de profesjonsteoretiske forutsetningene og konklusjonen langt på vei innbakt i tittelen. I likhet med Wingfors tar Lindelien utgangspunkt i en trekk-basert definisjon av profesjoner og hva profesjonalisering som

²⁶⁷ Ibid: 54-55. Han knytter her an til Eliot Freidson (1973) og Larson (1977), og det vi kan kalle en *maktkritisk* tradisjon i profesjonsforskningen.

²⁶⁸ Ibid.

prosess innebærer.²⁷⁰ Med bakgrunn i dette kan han generelt slutte at «flere grupper har (...) oppnådd grader av profesjon».²⁷¹ *Sosionomprofesjonen* har vært *under stress* fordi de har hatt vansker med å kontrollere egen utdanning og det arbeidsområdet de først og fremst forbindes med – sosialsektoren. Det sentrale her er spenningen mellom *sosionomprofesjonen* som kollektiv aktør og andre som påfører dem *stress* ved å minske muligheten for kontroll med utdanning og arbeidsområde. Utfordringen kommer her særlig i fra statlige myndigheter som påfører dem begrensninger og som står i veien for profesjonaliseringen. En rekke framstillinger kan illustrere hvilke problemer som knytter seg til Lindeliens perspektiv og analyse.

Historikeren Løvskar snur forholdet mellom stat og profesjon på hodet. Hun ser statens gradvise innflytelse over, og etter hvert overtakelse av, den private utdanningen ved NKNS som et ledd i, ikke en motsats til, en profesjonaliseringsprosess – i fra *allmennutdanning til profesjonsutdanning*.²⁷² Perspektivforskjellen skyldes dels at de to skriver om forskjellige *sosialarbeidere* og dels at de operer med ulike begrep om *profesjon/profesjonalisering*. Løvskar gjør ikke systematisk rede for profesjonsbegrepet, men bruker det mer løst for å betegne forholdet mellom arbeid og utdanning og en gradvis yrkesretting av innholdet i utdanningen. For Løvskar profesjonaliseres det sosialfaglige grunnlaget som ledd i en statliggjøring fordi utdanningen kobles klarere til et yrkesfelt. Dette er en måte å skrive om profesjonaliseringen av sosialt arbeid som er på linje med Seip, som forstår *profesjonalisering* som en prosess hvor faglighet kobles til offentlige tjenester.²⁷³ For Lindelien blir statlig engasjement et tegn på manglende profesjonalisering fordi staten står i veien for at sosionomene får full kontroll over arbeidsområde og utdanning. Fra en noe annen synsvinkel har både Erichsen og Messel vist at det er lite fruktbart å betrakte forholdet mellom staten og profesjonene må denne måten. Sosionomer hadde også en plass i det offentlige regimet som regulerte utdanningen.²⁷⁴ Å studere profesjonaliseringen av yrket ut i fra en tanke om sosionomer som en kollektivt handlende aktør, hvor stat og profesjon representerer motpoler, blir derfor problematisk. Dessuten har flere argumentert for at selv om sosionomene ikke har hatt full kontroll over sosialsektoren som arbeidsområde eller

²⁶⁹ Se f.eks. Løvskar (1983); Amundsen (1994); Strand-Hutchinson (2005); Johannesdottir (2006).

²⁷⁰ Lindelien (1979): 1–4. Lindelien baserer seg blant annet på Ulf Torgersen i sin utlegning av profesjonsteori.

²⁷¹ Ibid: 1.

²⁷² Løvskar (1983).

²⁷³ Seip (1994).

profesjonelt domene, så har de hatt en sentral posisjon som den største yrkesgruppen.²⁷⁵ Det blir vanskelig å forstå utviklingen i sosialsektoren uten å se på hva slags rolle sosialarbeidere har vært tiltenkt, og det blir vanskelig å forstå utviklingen av sosialt arbeid i Norge uten å vise hvilke premisser som har blitt lagt gjennom sosialsektoren. Et profesjonsteoretisk rammeverk av den typen Lindelien ligger til grunn, virker slik sett begrensende, og illustrerer problemet med å ukritisk bruke teorier utviklet ut i fra amerikansk empiri i møte med en norsk virkelighet.

Terum har i en rekke bidrag drøftet sosialarbeidernes posisjon i sosialsektoren.²⁷⁶ Mens han i tidlige arbeid konsentrerte seg om å forstå sosionomenes arbeidsmarkedstilknytning til sosialsektoren med bakgrunn ut i fra profesjonsteoretiske rammer, trekker han i boken *Grenser for sosialpolitisk modernisering* (1996) veksler på en *profesjonaliseringstese* og en *legaliseringstese*. Han legger til grunn at sosialsektoren er delvis profesjonalisert fordi sosialarbeidere og sosialfaglig arbeid har fått en vesentlig plass. Den profesjonelle skjønnsutøvelsen grenses samtidig inn gjennom en *legalisering* som gir klienter rettigheter og trekker opp grensene sosialarbeidernes faglige autonomi. Terum viser slik hvordan *profesjonalisering* og *legalisme* henger sammen. Begge disse *moderniseringsstrategiene* har samtidig grenser (jf. boktittelen). Terums tese er at sterkt skjønnspreget lovgivning overlater mye til folkevalgte i kommunene og at hensynet til kommunalt selvstyre trumfer både *legalisering* og *profesjonalisering*. Inspirert av Nordby, viser Terum slik hvordan ulike styringslogikker står mot hverandre. Hva gjelder Terums bruk av *profesjonaliseringstesen* for å forstå sosialt arbeid, har den to potensielle problemer: Først, fordi han vurderer profesjonaliseringen i kommunen og profesjonens strategier og handlinger med utgangspunkt i en teoretisk konsepsjon, får han ikke diskutert hva slags betydning profesjonalisering har hatt som fenomen og begrep i den politiske styringen av sektoren eller sosialt arbeid. For det andre, fører den samme teorien til at han tidvis blir mer opptatt av å diskutere hvorvidt NOSO sine strategier er i tråd med profesjonsteori, enn å diskutere hva NOSO mente de kunne oppnå.²⁷⁷ Dette kan illustrere hvordan slike teorier kan bli problematiske dersom de i for stor grad styrer retningen i utlesningen.

²⁷⁴ Se Erichsen (2002): 111-112, og Messel (2013): 69.

²⁷⁵ Se f.eks. Bull (1981); Andenæs (1992) og Haave og Nordby (1994).

²⁷⁶ Terum (1982); Terum (1996).

²⁷⁷ Et liknende perspektiv finner vi hos Lødemel (1989/1997).

Til forskjell fra de framstillingene jeg har diskutert så langt i denne delen, har Messels tilnærming to klare styrker: For det første viser framstillingen nytten av å nærme seg studiet av profesjoner ut i fra det vi kan kalle et historisk-sosiologisk perspektiv. Ved å ha blick både for nasjonale sammenslutninger og strategier, institusjonell tilknytning og dennes politiske basis, og den faktiske arbeidsdelingen i og mellom institusjoner og yrker, får Messel godt fram hvordan velferdsstatens kunnskapsgrunnlag har vært i endring og stadig reforhandles. For det andre, har han en styrke i at han tidvis forholder seg til *profesjonsbegrepet* som en historisk størrelse. Framfor å ta utgangspunkt i en normativ forståelse av profesjoner og drøfte hvorvidt NOSO eller FO har lyktes i å etablere sosialt arbeid som profesjon i Norge, viser han hvordan profesjonsteori har hatt betydning for NOSO og FO. Slike grep som Messel anvender finner vi også i framstillingen av andre profesjoner, men innenfor den norske litteraturen om sosialt arbeid er Messel her alene.²⁷⁸

For min del er det nettopp et poeng at flere har vist at tanker om *profesjonalisering* er noe som har preget utviklingen av sosialt arbeid internasjonalt og i Norge, samtidig som utviklingen av sosialsektoren har blitt betegnet som en *profesjonalisering*. Hva *profesjonalisering* har betydd i politikken som ligger bak, eller hvordan *profesjonsbegrepet* har blitt brukt i formingen av utdanningen, har vi fremdeles begrenset innsikt i. Slagstad har eksempelvis hevdet Gudmund Hernes «som skolestatsråd» på 1990-tallet søkte å «tuke lærerprofesjonen» ut i fra et profesjonskritisk ståsted.²⁷⁹ Slagstad indikerer dermed at Hernes som professorpolitiker kan forstås i relasjon til den makt-kritiske vendingen i profesjonsforskningen. Tilsvarende har Messel hevdet at «myndighetene på 1980-tallet generelt var bekymret for profesjonenes makt» og «opptatt av å begrense profesjonaliseringen».²⁸⁰ Slagstad opererer her ut i fra en tydelig kobling mellom Hernes bruk av profesjonsbegrepet som akademiker på 1970-tallet og som politiker på 1990-tallet. Messel har en klar empirisk basis når han argumenterer for at *profesjonsbegrepet* hadde betydning for innholdet i reformen av sosialarbeiderutdanningen i 1966. Han er imidlertid ikke like tydelig når det kommer til å vise om reformene innenfor sosial- og utdanningssektoren i fra 1980-tallet og fram ble formet av en bestemt politisk konsepsjon av profesjoner og profesjonalisering.

²⁷⁸ Dette gjøres mest gjennomført i en nyere framstilling av sykepleiens historie i Norge. Se: Lund (2012).

²⁷⁹ Slagstad (2014): 27-29.

²⁸⁰ Messel (2013): 286.

Profesjonsteorien har en del fallgruver som i for stor grad lukker perspektivet. I *profesjonsbegrepet* ligger det samtidig en mulighet for å få tak på hvordan historisk betingede teorier om et samfunns organisering har slått inn i formingen av yrker og institusjoner. Dette forutsetter imidlertid at en undersøker hvordan begrepet har blitt brukt, ikke bare at man har det som et analytisk utgangspunkt – med base i bestemte teoretiske forutsetninger.

3.3 Avslutning

Når det gjelder de lange linjene i norsk sosialpolitikk, har Anne-Lise Seip (1983/2010) hevdet at det «ikke (er) mulig» å skille begrepene «omsorg» og «forsorg» i fra hverandre. De avspeiler *omsorgsbegrepet*s to betydninger, hvor *forsorg* konnoterer «fattighjelp» og «kontroll», mens *omsorg* konnoterer «hjelp, støtte og pleie som går langt utover pengehjelp».²⁸¹ Mitt utgangspunkt er at slike begreper ikke bare kan skilles, men at de bør skilles. Nettopp ved å vise hvordan slike begreper har blitt brukt kan vi få bedre innsikt i hvordan begreper og ideer har vært med å forme utviklingen av forvaltning og politikk, tjenester og fag. Når like og ulike begreper kan brukes for å betegne like og ulike fenomen, skaper det uklarhet omkring hva slags forståelse av historien som er mest rimelig. Forsorgsbegrepet kan gjerne brukes analytisk for å tydeliggjøre en bestemt betydning av omsorgsbegrepet. Men når begrepet *forsorg* ikke lengre finnes i norsk politikk, så henger dette nettopp også sammen med endringer i politikken. Å si at begrepene ikke lar seg skille gir dermed liten mening. En slik forståelse underkjenner at politikk utspiller seg som en kamp om ulike måter å forstå og formulere virkeligheten som nettopp nedskriver seg i språket, og det impliserer en nedvurdering av språkets betydning i politiske prosesser. Jeg har i denne delen søkt å vise hvilke ulike perspektiver som har blitt anvendt i studiet av sosialt arbeid, hvordan mange bidragene nettopp mangler et kritisk perspektiv på språket som ledd i historiske prosesser, og hvilke problemer dette skaper for forståelsen av sosialt arbeid som historisk begrep og fenomen.

Begrepene *sosialt arbeid* og *social work* brukes i vid forstand for å betegne ulike former for hjelpearbeid, og det brukes mer snevert for å betegne ulike yrker og yrkesfunksjoner. Tilsvarende brukes begrepspar som *hjelp/kontroll*, *individ/samfunn* og *forvaltning/behandling* ulikt: Dels angir de ulike analytiske perspektiv og dels tematiserer de

ulike sider ved sosialt arbeid som fag eller arbeidsoppgavene i sosialsektoren. Ikke minst gir de utgangspunkt for å skrive ulike utviklingslinjer inn i *sosialt arbeids* historie. Problemet oppstår ofte fordi det for ukritisk trekkes linjer mellom like/liknende fenomen uten at sammenhengen dokumenteres eller drøftes. Som eksempel: Å hevde at sosialt arbeid har røtter i amerikanske fagtradisjoner er problematisk dersom en ikke undersøker om og hvorledes slike fagtradisjoner eventuelt har blitt innpasset i en norsk kontekst. I andre tilfeller oppstår problemer fordi begreper brukes analytisk for å tematisere forskjeller, men hvor begreper tappes for analytisk kraft fordi de brukes motstridende i ulike framstillinger og kommer i konflikt med kildepråket. Som eksempel: Å hevde at sosialt arbeid som fag i Norge er preget av en varig spenning mellom *forvaltning* og *behandling* er problematisk fordi begrepene brukes i ulike kontekster over tid og fordi dette må antas å virke inn på innholdet i og forholdet mellom begrepene. Kontroll utøvd av en fattigforstander under fattigloven er neppe det samme som kontroll utøvd av en sosialarbeider under sosialomsorgsloven. Kontrollen kan ha likhetstrekk, men vil også bli formet av de institusjonelle sammenhenger og normative-politiske fordringer som ligger i bunnen for den. Om det eksisterer en slik spenning må denne forstås med bakgrunn i hvordan begrepene over tid gjennomgår endringer og hvordan dette virker inn på forholdet mellom dem.

Framstillinger av sosialt arbeid og reformene på 1960-tallet illustrerer nettopp hvordan sentrale begreper forstås på ulike måter og hvordan dette gir opphav til ulike historiefamstillinger. Reformene kan framstilles som et brudd med en norsk *forvaltningstradisjon*, eller en videreføring av den samme tradisjonen, avhengig av hvordan spenningen mellom *forvaltning* og *behandling* framstilles. Hvordan 1960-tallet framstilles, har dernest betydning for forståelsen av 1970-tallet og et eventuelt nytt brudd. Liknende problemer finnes i framstillinger som anvender *profesjonsbegrepet* og *profesjonsteori*: Sosialt arbeid karakteriseres som lite *profesjonalisert*, fordi sosialarbeiderne ikke har full kontroll over utdanning eller arbeidsområde. Dette vil være i tråd med klassisk amerikansk profesjonsteori. Andre framstillinger opererer med et mer løst profesjonsbegrep, og ser utviklingen nettopp som preget av *profesjonalisering*, fordi statlig kontroll innebærer at utdanningen koples klarer til et yrkesfelt.

²⁸¹ Seip (2010). Artikkelen ble først trykket i 1983.

Å relatere studiet av sosialt arbeid til *profesjonsbegrepet* er utvilsomt fruktbart. Om ikke annet, så fordi det i dag er helt vanlig å omtale sosialt arbeid som profesjon, slik det er med de fleste av de yrker som har base i en treårig (eller lengre) yrkesutdanning, og fordi det inngår i sosialarbeidernes selvforståelse. Mitt utgangspunkt er at det også er særlig interessant å studere om og hvordan *profesjonsbegrepet* har virket i de sammenhenger hvor sosialt arbeid har blitt formet som fag og arbeidsområde. Framstillinger av sosialt arbeid og andre yrker og profesjoner, både i Norge og andre land, indikerer at profesjonsteori og et bestemt begrep om profesjoner nettopp har virket i historien. Det virker å ha hatt betydning for hvordan sosialt arbeid har blitt formet. *Profesjonsbegrepet* kan derfor gi et inntak til å studere hvordan bestemt teorier om samfunn og samfunnsutvikling har påvirket utformingen av yrker og institusjoner. Dette anser jeg også som langt mer fruktbart enn klassisk profesjonsteori, hvor profesjoner og profesjonalisering antas å være noe bestemt, universelt, uavhengig av tid og rom. Dersom en streben mot profesjonsstatus har vært viktig for utviklingen av sosialt arbeid, så må denne utviklingen rimeligvis kunne karakteriseres som en som en prosess preget av profesjonalisering. Det innebærer å ta profesjonsbegrepet på alvor som empirisk, ikke bare teoretisk størrelse.

De problemene jeg har pekt på i kapitlet mener jeg kan relateres til en manglende refleksjon omkring forholdet mellom fortiden og det språket vi bruker for å framstille den. Mitt utgangspunkt er at vi gjennom nøyaktig arbeid med språket i kildene og kritisk bevissthet omkring valg av analytiske begrep, kan få bedre forståelsen av hvordan språket inngår i og former historiske prosesser.

4. Sosialomsorgsloven og etableringen av sosialkontoret, 1955-1964.

Lov om sosial omsorg i 1964 har ofte blitt tematisert med bakgrunn i et sitat hentet fra *Fellesprogrammet* fra 1945: «Sosiallovgivningen utvikles med sikte på å gjøre forsorgsvesenet overflødig».²⁸² Poenget har vært å vise hvilken overordnet politisk kontekst loven må forstås innenfor. «Trygd skulle erstatte forsorg» og forsorgen skulle bli «overflødig» skriver Anne Lise Seip om sosialomsorgsloven.²⁸³ Som politisk prosjekt har sosialomsorgsloven blitt forstått innenfor rammen av idéen om at en endelig kunne få bukt med fattigdommen. Sosialomsorgsloven overtok det lovområdet som fra 1948 hadde hørt under *forsorgsloven*, og som før 1948 – og i alle fall tilbake til 1845 – hadde vært *fattiglovgivningen*. Navneendringen i 1948, fra *fattig* til *forsorg*, ser Seip som ledd i en utvikling fram mot sosialomsorgsloven, hvor «ethvert mindreverdighetsbegrep i forbindelse med hjelpen» skulle fjernes.²⁸⁴ Følger vi Seip, kan sosialomsorgsloven slik sees som et uttrykk for at en ville bort ikke bare i fra den *faktiske fattigdommen*, men i fra det stigma som fulgte med *fattigdomsbegrepet*. En eksplisitt rekonseptualisering av sosialpolitikken innretning gikk tilsynelatende hånd i hånd med oppbyggingen av ett nytt apparat for å ta seg av sosiale problemer i kommunene. Innenfor dette apparatet har det blitt hevdet at fagutdannede sosialarbeidere var tiltenkt en spesiell plass. Siktemålet i dette kapittelet er å undersøke tenkningen omkring sosialomsorgsloven, hvordan arbeidsområdet i sosialkontoret ble formet og hvilken plass sosialt arbeid som fag var tiltenkt. Framstillingen vil belyse følgende tre spørsmål:

- I. Hvordan ble sosialomsorgsloven satt i kontekst, i hvilken grad ble den formulert som et brudd innenfor sosialpolitikken?
- II. Hva slags ordninger innførte sosialomsorgsloven for å håndtere sosiale problemer, hvordan ble disse festet på begrep og hva slags plass og funksjon tilskrives sosialt arbeid og fagutdannede sosialarbeidere?

²⁸² Se f.eks. Kluge (1973): 72, og Seip (1994): 225.

²⁸³ Seip (1994): 225.

²⁸⁴ Ibid.: Siterer *Kommunalt sosialt tidsskrift*, 1951.

III. Hva slags plass og funksjon har begreper som sosialt arbeid/sosialfag i sosialomsorgsloven og diskusjonene omkring denne, hvordan blir begrepene brukt og hva slags betydning(er) blir de tilskrevet?

Spørsmålene diskuteres i kronologisk rekkefølge med hovedvekt på henholdsvis (I) lovforarbeid, (II) lovtekst og (III) ordskiftet om loven. Først vil jeg vise hvorledes sosialomsorgsloven har blitt belyst i tidligere framstillinger.

4.1 Sosialomsorgsloven og sosialt arbeid i litteraturen.

Jeg vil i det følgende diskutere fire bidrag som tematiserer loven i relasjon til *sosialt arbeid*. Det er to faghistoriske framstillinger: Anne-Lise Seips oversiktsverk *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-1975* (1994) og Jan Messels *Velferdsstatens frontlinje: Barnevernspedagogs, sosionomers og vernepleieres historie* (2013), og to samfunnsvitenskapelige: Ivar Lødemels *The Case of Income Maintenance and Personal Social Care Policies in Norway and Britain, 1946 to 1966* (1989/1997) og Lars Inge Terums *Grenser for sosialpolitisk modernisering* (1996).

Seips portrett av sosialomsorgen inngår i hennes videre framstilling av velferdsstatens utvikling fram mot 1975, og er konsentrert i kapittelet «De som «faller mellom stolene» - lov om sosial omsorg 1964». Messel skriver sin framstilling innenfor rammen av organisasjonshistorien til Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO), og framstillingen av sosialomsorgen inngår i en redegjørelse for etableringen av sosialt arbeid som yrke innenfor velferdsstaten. Lødemels framstilling er basert på hans doktorgradsarbeid, en komparativ studie av sosialpolitikken i Norge og Storbritannia. Han studerer forholdet mellom rettighetsbasert (lovfestet) økonomisk sosialhjelp og skjønnsbasert sosialt arbeid og søker å forklare forskjellene mellom de to landene ved å følge politikkkutformingene i perioden 1946 til 1966. Terum skiller seg fra de andre fordi han ikke bare har forsket på sosialektoren og sosialt arbeid, men også har deltatt i prosesser som kan ha bidratt til å forme sektoren og faget. *Grenser for sosialpolitisk modernisering* baserer seg på avhandlingsarbeidet hans og oppsummerer innsikter fra 15 års forskning rundt akkurat disse temaene. Samtidig sitter han på innsikt som han ikke har fått som *forsker*, men som *deltaker*. Han har sosialfaglig yrkesutdanning, satt som medlem av Rådet for sosialarbeiderutdanningen (RSU) på 1980-tallet, og ble på 1990-tallet – i forbindelse med utredning av ny sosiallov – engasjert av sosialdepartementet for å utrede

forholdet mellom rettighets- og skjønnsbaserte ytelser innenfor sosialtjenesten.²⁸⁵ Særlig når det gjelder 1980 og 1990-tallet, preges derfor Terums framstilling av at han kjenner prosessene fra innsiden. Når det gjelder 1960-tallet og sosialomsorgsloven, er Terum imidlertid like mye observatør fra utsiden som de andre tre. I likhet med Lødemel er Terum opptatt av forholdet mellom rettighetsbasert økonomisk sosialhjelp og andre skjønnsbaserte ytelser, og han studerer utviklingen fra og med prosessene som ledet fram til sosialomsorgsloven til og med lov om sosiale tjenester overtok i 1991.

Alle framstillingene diskuterer loven i med utgangspunkt i lovproposisjonen. Messel, som har den nyeste framstillingen, er den som i minst grad har foretatt en selvstendig kildeundersøkelse. Foruten proposisjonen trekker han veksler på framstillingene fra nettopp Lødemel, Seip og Terum. Lødemel, Seip og Terum har alle studert hele saksgangen i fra 1950-tallet og fram til loven ble vedtatt og forholder seg i noen grad til hverandre. Lødemel forholder seg til tidligere arbeid (før 1989) fra både Seip og Terum. Seip forholder seg til Lødemels avhandling og til tidligere arbeid fra Terum, men uten at hun refererer i kapitlet om sosialomsorgsloven. Terum diskuterer inngående Lødemels avhandling og forholder seg i noen grad til Seip. Han diskuterer imidlertid ikke hennes perspektiv på sosialomsorgsloven. Et generelt trekk ved framstillingene til Lødemel, Terum og Messel, er at Seips framstillinger brukes kontekstualiserende. Hun har den mest vidtfavnende framstillingen av velferdsstaten fram mot 1975 og kan slik forsyne de tre andre med en bred historisk bakgrunn.

Litteraturen legger vekt på at sosialomsorgsloven skulle dekke et lite hull etterlatt fra utbyggingen av trygdesystemet på 1950- og 1960-tallet. Seip siterer daværende sosialminister Gudmund Harlem på at sosialomsorgen skulle sørge for «disse som (...) faller mellom stolene».²⁸⁶ De som ikke greide å skaffe seg arbeid ved egen hjelp, som ikke hadde rett på trygd eller de som hadde for liten inntekt fra trygd og/eller arbeid. Det ble antatt at dette ikke ville være en stor gruppe. Uansett hvor mange det var snakk om, legger Seip vekt på at sosialomsorgsloven passer inn i en større sammenheng, sammen med nettopp utbyggingen av trygdesystemet og velferdsstaten for øvrig. En slik storstilt utbygging var politisk mulig på 1960-tallet fordi «økonomiske motiv var kommet i bakgrunnen. (...) Målet for sosialhjelpen var ikke i første rekke å spare samfunnet for utgifter, men å skape

²⁸⁵ "Økonomisk Sosialhjelp / Fra En Arbeidsgruppe Nedsatt Av Sosialdepartementet 8. Januar 1990 ; Avgitt 7. Juni," (1990).

²⁸⁶ Seip (1994): 233

menneskelig lykke og tilpasning».²⁸⁷ Utbyggingen av sosialomsorgen skjedde innenfor det som toneangivende norske oversiktshistorikere har konseptualisert som «sosialdemokratiets lykkelige øyeblikk».²⁸⁸ Toppunktet i en tidsperiode hvor *sosiale utgifter* ble forstått som *sosiale investeringer*, om vi følger Francis Sejersted.²⁸⁹

Framstillingene er i grove trekk organisert likt, og tematiserer sosialomsorgsloven både som *sosialpolitisk reform* og som *forvaltningsreform*. De struktureres i hovedsak omkring spørsmålene: 1) om lovens innhold, forholdet mellom *hjelp og behandling* og i hvilken grad den representerte et brudd med fattiglovgivningen, og 2) om arbeidets organisering, forholdet mellom de folkevalgte i sosialstyret og de ansatte ved sosialkontoret, og hvor i sektoren *myndigheten* lå. I noen grad tematiseres dermed også spørsmålet om de tilsatte sosialarbeidernes grad av autonomi. I relasjon til spørsmålet om arbeidets organisering, diskuteres også sosialomsorgsloven som administrativ og behandlingmessig samordnende reform. Et overordnet mål var at loven skulle bidra til at klienter fikk ett sted å henvende seg, i stedet for å vandre mellom ulike nemnder som hadde ansvar for ulike problemområder. Spesielt hadde loven til hensikt å samordne arbeidet til edruskaps- og barnevernsnemnda, og forsorgsstyret. Det nye sosialstyret var tenkt å danne en ny administrativ og institusjonell overbygning for det sosiale arbeidet i kommunen. Dette skjedde imidlertid ikke. Både edruskaps- og barnevernsnemnda ble opprettholdt, og reformen med sosialomsorgsloven virket dermed ikke så administrativt samordnende som den hadde vært tenkt.

I relasjon til de to ulike måtene å tematisere sosialomsorgsloven på, som sosialpolitikk og som forvaltningsreform, skrives sosialomsorgsloven inn i to historiske linjer. Det er for det første velferdsstatens utvikling, dens økonomi og ideologi, i relasjon til før-velferdsstatlig sosialpolitikk, og da spesielt fattig- og forsorgslovgivningen. Dernest er det utviklingen av det kommunale selvstyret, forholdet mellom lokale folkevalgte og bindinger pålagt i ulike former av statlige myndigheter. I tillegg til disse to utviklingslinjene som alle framstillingene forholder seg til, mobiliserer Seip og Terum en mer overgripende kontekst. Sosialomsorgsloven blir sett som et uttrykk for et menneskesyn i endring. For å sette dette menneskesynet eller endringen i menneskesyn på begrep, tar de i bruk begrepene

²⁸⁷ Ibid.: 233

²⁸⁸ Se f.eks. Furre (2000); Sejersted (2005); og senest Stugu (2012).

²⁸⁹ Sejersted (2005): 408.

«klientvennlig»²⁹⁰ og «humanisering».²⁹¹ Prinsipper som har blitt forbundet med etterkrigstidens velferdsstat, om rettferdig fordeling, likebehandling og universalisme forstås i relasjon til en slik overgripende kontekst.

Det er enighet om at loven representerte noe nytt gjennom måten den vektla *rådgiving* og *veiledning*. Sosialloven var under utredning i rykk og napp i fra slutten av 1940-tallet, og et forslag til lov om *sosialhjelp* hadde blitt lagt fram i 1953. «Det store skillet» mellom forslaget fra 1953 om *sosialhjelp* og proposisjonen om *sosialomsorg*, «var den nye målsetting om *sosial behandling*, og hjelpeformer som skulle stemme med denne målsettingen».²⁹² Dette representerte et skifte fra en mer rendyrket orientering mot *økonomisk hjelp*. Til grunn for et slikt skifte i virkemidler lå *selvhjelpsprinsippet*. Som Seip formulerer det: «Økonomisk hjelp skulle være underordnet, og bare gis som en nødvendig støtte mens andre tiltak ble utviklet».²⁹³ Dette bruddet blir i litteraturen forstått i relasjon til en gradvis forandring i menneskesyn første halvdel av 1900-tallet og koblet til etterkrigstidens *attføringspolitikk*. Gudmund Harlem, som gikk fra posten som overlege ved Statens Attføringsinstitutt til å bli sosialminister, forstås som én viktig agent for loven. Han er både en talsmann for *behandlingstenkningen* og for en *profesjonalisering* av sektoren gjennom utdanning og tilsetting av fagutdannede sosialarbeidere. I mye av argumentasjonen viser *behandlingsbegrepet* til målene om *attføring* og *selvhjelp*.

Kontant stønad ble i følge Seip sett på som en motsats til *selvhjelpsprinsippet*. Målet var *selvstendighet* og *aktivitet*, ikke *passive mottakere* av stønad. «For å realisere en så ærgjerrig målsetting måtte man kunne vise til mer enn økonomiske midler. De fantes. Sosialarbeiderne ble trukket fram. De skulle gi de råd og den veiledning loven forespeilte. De hadde kompetansen, eller holdt på å utvikle den».²⁹⁴ Seip sier ikke så mye om arbeidsdelingen mellom sosialstyret og sosialarbeiderne. Hun legger vekt på at reformen som et hele viste en tendens «til å fagliggjøre det sosiale arbeidet»²⁹⁵, og at sosialarbeiderne selv var fornøyde med loven.²⁹⁶ Lødemel kan forstås på linje med Seip, når han hevder at «social workers were

²⁹⁰ Seip (1994): 237.

²⁹¹ Terum (1996): 72.

²⁹² Seip (1994): 234.

²⁹³ Ibid.: 233.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Ibid.: 236.

²⁹⁶ Ibid.: 237.

singled out as the profession to fill the posts of officers in the social services».²⁹⁷ Da loven ble vedtatt i 1964 var den i form og innhold «heavily influenced by case work ideology».²⁹⁸ Lødemel presiserer samtidig at det var de valgte lekmenn i sosialstyret som hadde ansvaret, mens den daglige driften skulle foreståes av sosialarbeidere.²⁹⁹ Følger vi Lødemel, må den sterke vektingen av *casework/behandling*, forstås med bakgrunn i tre faktorer: a) en generell behandlingsoptimisme, b) *casework*, som arbeidsmåte eller metode, som muliggjorde rehabilitering av folk med sosiale problemer, og c) idéen om at *det* klientene hadde behov for var *sosial behandling*, mens *økonomisk sosialhjelp* alene kunne bidra til å opprettholde problemet.³⁰⁰ Implisitt forholder Lødemel seg her til den overgripende konteksten, hvor sosialomsorgsloven må forstås i relasjon til ambisjonen om å avskaffe fattigdom, ved å fjerne årsaken til fattigdommen. Terum poengterer at også navneendringen må forstås i relasjon til disse ambisjonene. Ordet *hjelp* gav assosiasjoner i retning av *stønad*, og stønaden var ikke målet, men «ein mellomstasjon på veg til aktivt arbeidsliv og sjølvforsørging» (jf. attføringspolitikken).³⁰¹

Terum er den som tydeligst får fram nyansene i det behandlingssystemet loven søkte å innstifte. Han viser hvordan loven skiller mellom *økonomisk støtte*, *veiledning* og *råd*, og *sosial behandling*. Det siste, altså *behandling*, fulgte dersom *veiledning* og *råd* viste seg utilstrekkelig, mens *økonomisk støtte* var en siste utvei. Han slår så fast: «Det var folkevalde, ut i frå ei skjønnsvurdering av behova i kvart tilfelle, som skulle velje hjelpeform».³⁰² Både Seip og Lødemel er oppmerksomme på arbeidsdelingen mellom styret og administrasjonen. Likevel legger de mest vekt på at det var sosialarbeiderne som skulle forstå det daglige arbeidet. Terum legger mest vekt på at styret også hadde en nøkkelrolle i den daglige saksbehandlingen. Messel er her mest på linje med Terum. Sosialarbeiderne skulle ha «en rådgivende funksjon», samtidig som de folkevalgte i nemndene også fikk en «framskutt posisjon, (...) ikke bare i styringen av kommunenes sosiale arbeid, men også i selve

²⁹⁷ Lødemel (1997): 159-160.

²⁹⁸ Ibid.: 173.

²⁹⁹ Vi kan være oppmerksomme på at når Lødemel her tar i bruk begrepet *social case work*, så må det skyldes at han skriver på engelsk, og i hovedsak for engelske lesere. Det er her ment som oversettelse av «sosialt arbeid», i betydning *metode* eller *arbeidsmåte*, og må trolig også ses i relasjon til at han ikke finner noen adekvat oversettelse for begrepet *sosial behandling*.

³⁰⁰ Ibid.: 173-175.

³⁰¹ Terum (1996): 66.

³⁰² Ibid.: 69.

klientarbeidet». ³⁰³ Han poengterer at de som vedtok loven mente at en slik arbeidsdeling «var tilstrekkelig for å få gjennomført lovens ånd». ³⁰⁴

Hverken Seip eller Lødemel diskuterer i hvilken grad sosialarbeidere ble anerkjent som fagfolk. Begge synes å antyde at det sosialfaglige nådde anerkjennelse ved at utdannede sosialarbeidere ble gitt ansvaret for den daglige driften. Både Terum og Messel legger imidlertid vekt på at en slik anerkjennelse i beste fall var tvetydig. Dette gjør de dels ved å vise den klare underordningsposisjon som de ansatte i sosialadministrasjonen ville ha i forhold til sosialstyret, dels ved å vise sosialarbeidernes egne holdninger til loven og dels ved å vise hva de som vedtok loven forestilte seg var nødvendig for å sette den ut i livet. Begge peker på at NOSO (sosialarbeidernes fagforening) stilte seg kritisk til lovforslaget. Messel legger vekt på at NOSO mente at arbeidsdelingen var «faglig uforsvarlig», fordi de som satt i nemndene ikke hadde utdanning for å ta de beslutningene de ble pålagt. ³⁰⁵ Både han og Terum viser til at flere var skeptiske når det gjaldt mulighetene for å sette loven ut i praksis. Samtidig viser Terum også at det i debatten om loven fantes en utbredt oppfatning om at *rett innstilling* til loven var vel så viktig som *fagkompetanse*. ³⁰⁶ I debatten om loven ble det lagt vel så mye vekt på *menneskelige kvalifikasjoner* som *faglige*. Vilje til å handle i *lovens ånd* og *lokal kjennskap* ble løftet fram som viktig. Mangelen på sosialarbeidere ble sett på som et problem for iverksettingen av loven, men det var et fåtall som også så mangelen av sosialfaglig kompetanse som et problem. ³⁰⁷ Totalt sett mener Terum derfor at «lekmannskompetansen» nådde langt videre anerkjennelse i debatten, enn det *sosialfaglige*. Når en i liten grad diskuterte arbeidsdelingen mellom styret og administrasjonen, skyldes dette i følge Terum at «synet langt på veg var at ei profesjonalisering av dette feltet ikkje ville komme til å skape konflikter i høve til den lokalbaserte lekmannskompetansen». ³⁰⁸ Profesjonalisering av det sosiale arbeidet, med Seips begreper *fagliggjøringen*, ble dermed ikke forstått som særlig viktig, mener han.

Holder vi de fire framstillingene opp mot hverandre, er de enige om flere viktige trekk ved utviklingen. Sosialomsorgsloven presenteres som en viktig sosialpolitisk reform som i det

³⁰³ Messel (2013): 26.

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid.: 26-27.

³⁰⁶ Terum (1996): 73-74.

³⁰⁷ Ibid.: 75-76.

vesentlige skulle representere et brudd med *fattig-/forsorgslovgivning* (og –tradisjon). Loven var et ledd i oppbyggingen av en velferdsstat med ordninger for alle. Den førte med seg institusjonaliseringen av attføringslinja og selvhjelpsprinsippet, og representerte et oppmerksomhetsskifte, hvor det ble vel så viktig å søke ut og behandle årsakene til et problem, ikke bare selve problemet. Når det gjelder sosialt arbeid og hva slags funksjon *sosialarbeidere* og det *sosialfaglige* skulle ha, er oppfatningene mer ulike. Noe grovmasket kan vi skille mellom to syn. Seip og Lødemel på den ene siden, ser loven som et uttrykk for en *fagliggjøring* av det sosiale arbeidet i kommunen, med fagutdannede sosialarbeidere i en framskutt rolle. På den andre siden står Terum, og Messel som i all hovedsak støtter seg til og reproducerer Terums framstilling, som hevder det *sosialfaglige* og *sosialarbeidere* i beste fall nådde marginal anerkjennelse. For å forstå hva slags reform loven var, er det riktigere å se den som et uttrykk for en sementering av det kommunale lekmannsstyret. Forstått slik, kan det også se ut som Seip og Lødemel, sammenlignet med Terum og Messel, legger mer vekt på endringen i sosialpolitiske målsetninger og at det ble etablert et nytt apparat for å sette målsettingene ut i livet. De er mindre opptatt av hvordan dette apparatet faktisk ble sendt ut. Det mest oppsiktsvekkende skillet mellom dem er at Terum og Messel legger til grunn at sosialarbeiderne selv var kritiske til loven, mens Seip hevder de var fornøyde, og Lødemel mener at loven var sterkt influert av det han kaller «casework ideology» – en term som altså også betegner sosialarbeidernes fagmetodikk. Både Seip og Lødemel virker her opptatt av å få fram at loven representerte en yrkesrolle i endring og en overgang i fra *forvaltning* til *behandling*. Seip uttrykker dette eksplisitt, mens også Lødemel trolig virker rimelig å tolke i denne retningen.

Det er uenighet knyttet til sosialt arbeids funksjon i det nye lovregimet og behandlingsapparatet. Alle viser til at begrepet *sosial behandling* ble tatt i bruk i forbindelse med reformen. Hos Lødemel og Seip virker dette å bli forstått nærmest synonymt med *sosialt arbeid*, som et begrep som i generelle termer anga en ny måte å *arbeide med sosiale problemer*. Også Terum viser til at *sosial behandling* var viktig. Han forstår det imidlertid som bare én del av det nye behandlingsapparatet, ved siden av andre deler. En konsekvens av denne uenigheten er at også sosialomsorgsloven som et hele tolkes noe ulikt. Når den forstås som uttrykk for en *fagliggjøring* i tillegg til sosialpolitisk og administrativt *samordnende* reform, framstår den hos Seip og Lødemel som et mer omfattende og entydig brudd. Seip og

³⁰⁸ Ibid.: 84.

Lødemel kan slik hevdes å gi inntrykk av et høyere forandringstempo enn Terum og Messel, som gir inntrykk av at loven ikke medfører noe klart styrings- eller forvaltningspolitisk brudd. Når utviklingen forstås ulikt og sosialt arbeid tilskrives ulik funksjon, opereres det i praksis også med ulike begrep om *sosialt arbeid* og *sosial omsorg*, og relasjonen mellom disse to får ulik karakter. Hos Seip og Lødemel gis det et inntrykk av at innholdet i begrepene harmoniserer med hverandre. De to diskuterer ikke hvorvidt *sosial omsorg* etter loven og *sosialt arbeid* i *sosialarbeidernes* egenforståelse betydde ulike ting, men ser begrepenes inntog og utbredelse i sosialpolitikken som uttrykk for den samme historiske bevegelsen. Langt på vei gir de to et inntrykk av at sosialomsorgsloven var en lov *for* sosialt arbeid. Den skapte premisser for et sosialt arbeid som harmoniserte med måten sosialarbeiderne selv ønsket å drive dette. Terum og Messel synes derimot å antyde en motsetning her. Som særfaglighet representerte sosialt arbeid en motsetning til en lokal forvaltning som var styrt av lekmenn.

Ulikhetene med hensyn til hvordan forfatterne konstruerer sine historiske linjer og begreper kan forstås med bakgrunn i variasjoner i kildeutvalg og utlesningsstrategi. Dette kan igjen nettopp skyldes de analytiske grep og begrep de har som utgangspunkt for velg av strategi og kildemateriale. I forhold til de problemstillingene som her forfølges er en sentral påstand hos Seip at sosialarbeiderne var fornøyde med loven. Terum og Messel viser at det motsatte var tilfelle. Lødemel tar i likhet med Seip ikke hensyn til denne nyansen. Dette kan brukes som utgangspunkt for å skille de ulike utlesningene fra hverandre. Utgangspunktet er at Terum presenterer én utlesning, og følges av Messel, mens Seip og Lødemel har hver sine variasjoner.

Uten at Seip har foretatt noen dyptpløyende analyse av dette forholdet, får påstanden om sosialarbeidernes tilfredshet med loven ligge der og skape et inntrykk av sosialarbeidere og politiske aktører forsto loven og begrepene likt. En ting er at Seip ikke tar med seg inn i framstillingen at NOSO var uttalt kritisk til loven, slik Terum og Messel får fram. Dette må enten skyldes at hun er unøyaktig i analysen, eller at hun rett og slett ikke tillegger det særlig stor betydning. Effekten er uansett at hun entydiggjør reformen og aktørenes forståelse av den. Denne entydiggjøringen henger sammen med hennes forståelse av begrepet *sosialarbeider/sosialt arbeid*. Seip diskuterer ikke nydannelsen av sosialt arbeid som *yrke* eller *profesjon* i etterkrigstiden, eller hvordan disse forholdt seg til myndigheter og lovutvikling. I stedet diskuterer hun hvordan *forsorgsfunksjonærene* forholdt seg til denne

utviklingen. Hun argumenterer for at *forsorgsfunksjonærene* ikke lengre ønsket å arbeide bare med tildeling av stønad, men strebet mot en *behandlerrolle*. Det er dette Seip sikter til når hun hevder at *sosialarbeiderne* var fornøyde med loven. På denne måten skriver hun forsorgsfunksjonærene inn i sosialarbeiderens historie, og utviser dermed lav sensitivitet overfor disse begrepenes historiske egenart. Denne manglende bevisstheten omkring de historiske begrepene bidrar til å harmonisere framstillingen.

Lødemel legger altså heller ikke vekt på at det framvoksende sosialarbeideryrket, gjennom sin fag- og profesjonsforening, stilte seg kritiske til loven. I motsetning til Seip er han imidlertid tydelig på at det er denne sosiale grupperingen han knytter til utviklingen av sosialarbeideryrket innenfor sosialsektoren. Det fremste eksempelet på hvordan Lødemel framkaller harmoni i sin framstilling, finner vi også i måten han bruker uttalelser fra NOSO i sin utlesning av loven og ordskiftet omkring den. Lødemel bruker i sin framstilling en del plass på å diskutere begrepet *sosial behandling*. Han viser til at begrepet framstår som uklart, idet loven ikke tilskriver det noe klart innhold. Når han så skal fylle det med innhold, trekker han fram NOSOs måte å bruke det:

In the proposal the term «social treatment» is not further elucidated. In a statement from the Norwegian Social Work Organization, printed in the proposal, that body gives its opinion of what «social treatment» should consist of. It starts from the assumption that «just about every social assistance client» will be in a situation where the feeling of shortcomings and failure dominates their perception of themselves. In their opinion only trained persons can avoid the danger of meeting such clients with «moralistic attitudes and pressure». Such attitudes would in their opinion «further increase negativity and defensive behavior». By contrast «the aim of social treatment is to enhance the client's self-esteem so that some of the defenses can be abandoned for the benefit of a more constructive use of energy».³⁰⁹

Det Lødemel gjør her, er i praksis å skrive NOSOs begrepsforståelse inn i loven, for så å holde denne for å være allmenn. Effekten er at han entydiggjør begrepsbruken i stedet for å undersøke de eventuelle spenninger som måtte ligge i ulike aktørers måte å bruke og å forstå begrepene.

De tre variasjonene i utlesningsstrategi som vi finner hos de fire forfatterne bidrar til å forklare hvorfor de argumenterer ulikt, og hvorfor de i bunn og grunn operer med ulike begreper om *sosialt arbeid* og *sosial behandling*. I det følgende skal vi gå inn i loven og debatten omkring den, for å undersøke hvordan reformen ble forstått og hva disse begrepene betød da.

4.2 Sosialomsorgsloven i kontekst.

Lov om sosial omsorg ble endelig fremmet i Odelstingsproposisjon nr. 56 for 1962-63 (heretter *lovproposisjonen/proposisjonen*). I lovproposisjonens innledning introduseres leseren for ulike bakgrunner for å forstå innholdet i proposisjonen. Først settes loven i sammenheng med fattig- og forsorgsloven i fra 1900, og etter hvert i relasjon til utbyggingen av de sosiale trygdene gjennom 1900-tallet, og andre sosiallover utenom trygdesystemet fram til og med 1962.³¹⁰ Samtidig vises det til at loven mer direkte foranlediges av arbeidet til den såkalte *Mohr-komiteén*, oppnevnt i 1950 for å utrede «gjeldende forsorgslovgivning og fremkomme med forslag til ny lov».³¹¹ Det gjøres klart at lovproposisjonen tar utgangspunkt i Mohr-komiteen, men at den medfører en del modifikasjoner.

Et felles utgangspunkt for Mohr-komiteen og proposisjonen, er at «det vil oppstå en rekke sosiale problemer som ikke kan løses ved trygdene eller innenfor rammen av noe annet bestående behandlingssystem». Derfor vil det eksistere «behov for en generell ordning som kan samle opp de tilfeller som ikke kan hjelpes på en annen måte». I redegjørelsen for behovet for en slik *generell ordning*, som ikke er trygd, kan vi også merke de argumentasjonslinjene som hos Terum og Seip betegnes som *humanisering* og *klientvennlighet*. «Livsforholdene», heter det, «er (...) så forskjelligartede og årsakene til nød så mangfoldige at det ikke er mulig at man ved trygder helt kan avhjelpe all nød som oppstår». Derfor trengtes «hjelpform som en nødlidende kan ty til både når han overhodet ikke kan få trygd og når trygden er oppbrukt eller trygdehjelp må suppleres med en individuell hjelp». Dette, understrekes det, «vil særlig være tilfellet i et moderne komplisert samfunn».³¹² Videre:

I mange tilfelle kan vanskene for den enkelte avhjelpes ved kyndige råd og veiledning slik at vedkommende på den måten blir selvhjulpen eller i stand til å tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Lovutkastet bør derfor i første rekke ta sikte på å etablere en slik råd- og veiledningsvirksomhet. I den utstrekning det ikke er mulig å finne en tilfredsstillende ordning på denne måten, bør det bli tale om en hjelp i form av en sosial behandling med sikte på å finne fram løsninger som kan gi den enkelte som varig resultat en harmonisk livsførsel og et godt forhold til familie og samfunn.³¹³

³⁰⁹ Lødemel (1997):161. Det som står i klammer i sitatet er Lødemels oversettelser av de norske utsagnene.

³¹⁰ Ot. prp. nr. 56 (1962-63): 45

³¹¹ Ibid.:4-5.

³¹² Ibid. Samtlige sitat i avsnittet er hentet fra s. 5.

³¹³ Ibid.

Denne beskrivelsen kan forstås i relasjon til konseptualiseringen av loven som uttrykk for *humanisering* og *klientorientering*. Det er snakk om klarere hensyntagen til den enkeltes behov, en orientering mot den enkelte, for å få denne på fote, samtidig som det også finnes en aksept for at enkelte ikke kommer på fote. Begrepet «sosial behandling» rommer en aksept for at enkelte ikke blir selvhjulpen, og at en må ha som mål at de likevel får muligheten for en «harmonisk livsførsel». I tillegg er det annet begrep her, som vi ikke kjenner fra litteraturen om sosialomsorgsloven, men som virker premissgivende for lovutformingen. Begrepet om *et moderne komplisert samfunn* synes å peke mot en mer overgripende kontekst. Når det understrekes at behovet for mer *individuell* hjelp forsterkes innenfor konteksten av *det moderne kompliserte samfunn*, antydes et brudd i samfunnsutviklingen eller i forståelsen av hvordan samfunnet utvikler seg. Framtiden antas å være mindre overskuelig enn fortiden, noe behandlingsapparatet må ta høyde for. I proposisjonen synes loven slik å bli forstått i relasjon til et tidsskille som ikke tidfestes og som i så måte ikke er særlig spesifikt, men som likevel kan legges til grunn som et imperativ for utformingen av ny politikk, nye ordninger for håndteringen av sosiale problemer. *Generelle ordninger* skal møte problemer som en ikke på forhånd er sikre på. «Hovedprinsippet», slås det fast, må derfor være:

(...) at en ikke går fram etter et skjematisk program av behandlingsnormer. Hvert enkelt menneske som søker hjelp, må få den hjelp som synes å være den beste på grunnlag av en grundig sosialmedisinsk undersøkelse, og med utgangspunkt i den innstilling at enhver skal gjøre sitt ytterste for selv å arbeide seg ut av sine vanskeligheter.³¹⁴

Denne streben mot *ikke-skjematisk* behandling representerer en vending mot den enkeltes behov. Sitatet viser samtidig med tydelighet også at de enkelte har plikter i forhold til behandlingen, både for å yte sitt beste og for å stille seg selv til disposisjon for en grundig undersøkelse.

Bakgrunnen for ny sosiallov lå altså i tanken om modernisering av forsorgslovgivningen. Denne tanken hadde blitt tatt opp i mellomkrigstiden, men ga først resultater etter krigen gjennom Mohr-komiteéns innstilling fra 1953. I lovproposisjonen fra 1963 fremheves det at også Mohr-komiteen hadde hatt *forsorg* som omdreingspunkt for sitt arbeid. Innen arbeidet med det som skulle bli lovproposisjonen kunne igangsettes, hadde imidlertid forsorgsområdet blitt endret flere ganger gjennom diverse trygde- og sosialreformer.

³¹⁴ Ibid.

Departementet reiste derfor spørsmålet om ikke behovet for forsorgshjelp ville falle bort, slik «at det nå skulle være unødvendig å erstatte forsorgsloven med en ny (forsorgs)lov».³¹⁵ Selv Mohr-komiteén hadde forespeilet at borgernes livsforhold var så forskjelligartede og årsakene til nød så mangfoldige at en ikke ved økonomiske ytelser kunne avhjelpe alle. Trygd og stønad burde derfor bli supplert med en hjelp som kunne tilmåles etter den enkeltes behov. Mens Mohr-komiteén i 1953 hadde fremmet forslag om en lov om sosial*hjelp*, mente departementet i 1963 at sosial *omsorg* ville være et riktigere begrep.³¹⁶ Det ble oppfattet som bedre egnet til å fange inn at loven hadde et siktemål som var videre enn tidligere lover på feltet, og at den innførte en rekke nye tiltak som ikke var tenkt bare som *hjelp* i snever forstand. Et viktig poeng var dessuten at man ønsket å markere et brudd med det belastende *fattig-stempelet* som lå festet ved tidligere lovgivning. Når *hjelp* ble funnet for snevert et begrep, skyldtes det at det i for stor grad konnoterte *forsorg*. En slik forbindelse til fortidens forsorgslovgivning ble forstått som belastende fordi forsorgsbegrepet bar med seg betydninger som stod i motstrid til det en ønsket å oppnå med *omsorg*. Ser vi innenfor denne umiddelbare konteksten, den prosessen som leder fram til loven slik denne nedfeller seg i lovforarbeidene, gir det mening å forstå forholdet mellom *hjelp* og *omsorg* som en motbegrepsrelasjon som konstitueres gjennom de historiske forbindelseslinjer som skrives inn i begrepene. *Hjelpen*, i betydning *økonomiske ytelser* til folk som ikke klarer å sørge for seg selv, er tilbakeskuende, forbundet med de praksiser og den behandlingstenkning som lå til grunn for fattiglovgivningen. *Omsorgen*, i betydning andre mer *generelle ordninger* som skal sette folk i stand til å klare seg selv, representerer et brudd, og skuer framover mot det man søker å oppnå. I bunn for denne motbegrepsrelasjon ligger en dikotomisering, en karakterisering av *omsorg/hjelp* som *aktiv/passiv*. Det er mennesker som skal *aktiviseres*, og det er *aktive* sosialmyndigheter som gjør det, som har ordninger av ulik art for ulike problemer. De som *mottar hjelp* er her *passive*, og sosialmyndighetene som bare *gir hjelp* virker *passiviserende*.

Totalt sett er det rimelig å forstå denne måten å sette den kommende loven inn i kontekst som et uttrykk for at den i sin samtid oppfattes og presenteres som et klart brudd med rådende sosialpolitikk. Den orienterer seg mot et nytt samfunn, gir rom for nye virkemidler, nye idéer om hva man kan forvente av den enkelte og om hvordan denne bør møtes. Disse

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Ibid.: 6.

nye idéene virker også rimelig å koble til måten problemfeltet konseptualiseres innenfor den umiddelbare konteksten (i de prosessene som leder fram mot loven). I neste del tar jeg for meg lovteksten for å vise om og hvordan disse idéene settes på begrep og lovfestes.

4.3 Loven som tekst og norm for sosialt arbeid.

Følger vi kontekstualiseringen over, og redegjørelsen for siktemålet med loven, var sosialomsorgsloven ment som et brudd med fattig- og forsorgstenkningen. Den nye loven skulle tilby andre ordninger, annen behandling. Samtidig var det vel så viktig at tilbudet også ble gitt på en annen måte enn før. Lovens behandlingsformer presenteres som et brudd med et behandlingsparadigme basert på «et skjematisk program». Skal vi forstå hva som med loven forstås med *sosial omsorg*, må vi dermed avklare hva slags ordninger som skal tilbys, og hva som utgjør motsatsen til det *skjematiske*.

Som tekst er sosialomsorgsloven lite omfattende. Dette vil særlig gå fram gjennom kapittel 6 og 9, hvor jeg setter 64-loven opp mot de to etterfølgende sosiallovene. 64-loven er tre og en halv side, inndelt i åtte kapitler med til sammen 25 paragrafer. De sentrale bestemmelser i denne sammenheng er: (1) de «alminnelige bestemmelser», §1-6, som fastlegger lovens virkemidler; (2) «om administrasjon», §7-11; og (3) §12 om «plan for sosialstyrets virksomhet» som alle gir føringer for arbeids- og myndighetsrelasjoner innenfor sosialomsorgen. Videre skal vi se hva som ligger i disse bestemmelsene: Hva slags apparat loven innstifter og hvilke begreper som er sentrale i loven.

Den nye loven skulle ta høyde for at ulike problemer fordret ulike løsninger. Den skulle romme økonomisk hjelp til de som behøvde det, men først og fremst ta en annen tilnærming. Framfor bare standardiserte økonomiske ytelser, skulle nå det enkelte problem gjøres til gjenstand for undersøkelse, og den enkelte klient settes i stand til å forsørge seg selv. Her ligger det en distinksjon mellom *hjelp* og *omsorg*: *Sosialhjelp* ble forstått som fellesbetegnelse på de spesielle hjelpeformer som kunne standardiseres, mens *sosial omsorg* skulle forstås å «omfatte både disse hjelpeformer og den råd- og veiledningsvirksomhet og annen bistand» som skulle gis etter loven.³¹⁷ I selve lovteksten presiseres ikke hva som menes med omsorg utover dette. Leser vi lovteksten opp mot lovproposisjonen, blir det klart at omsorgsbegrepet rommer flere betydninger.

³¹⁷ Ibid.

Etter lovens § 2, skulle en gi «opplysninger, råd og veiledning til den som trenger det for å bli selvhjulpel eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». Det var dette som i proposisjonen ble forstått som mer enn bare *hjelp*, og som således kunne forstås som *omsorg*. Samtidig lister loven en rekke standardiserte hjelpeformer for «de som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv».³¹⁸ Her ser vi at omsorgsbegrepet har to betydninger: Det dreier seg om *myndighetenes omsorg for borgeren*, og *borgerens omsorg for seg selv og sine*.

Av lovproposisjonen forstår vi at gjennom prosessen som ledet fram mot loven så ble navneskiftet mot *sosial omsorg* tillagt stor symbolsk betydning. Det skulle signalisere bruddet med fortiden. I selve lovteksten framstår imidlertid ikke begrepet *sosial omsorg* som sentralt, foruten at det gir navn til loven. *Omsorg* finnes bare to steder i lovteksten, samtidig som *hjelp* blir brukt gjennomgående for å karakterisere lovens konkrete virkemåter.³¹⁹ Som en følge framstår *hjelpen* som langt mer konkret og presist beskrevet enn *omsorgen*. Hvordan skal dette forstås?

Lovens lite konkrete *omsorg* og mer konkrete *hjelp*, kunne gi assosiasjoner i retning av det forsorgssystemet man med loven siktet mot å erstatte. I forarbeidene presiseres det jo nettopp at *hjelp* ga assosiasjoner i retning av fortidens forsorgs- og fattiglovgivning. Innenfor konteksten av sosialomsorgsloven blir likevel *hjelpen* ledd i et helt annet apparat. En ville bort fra tidligere praksis, hvor *hjelp* ble ytt etter «skjematiske behandlingsnormer», slik departementet skriver i proposisjonen. I stedet skulle de få den beste *hjelp* tilgjengelig, basert på en sosialmedisinsk undersøkelse. For det første ble det dermed lagt tyngre vekt på selve undersøkelsen av problemet. Klienter hadde under lovens virke «plikt å la seg undersøke av den lege» foreskrevet av de som administrerte loven.³²⁰ For det andre ble loven skrevet som en rammelov hvor bestemmelsene gir retning, men har færre klare rettsregler. Loven skaper slik et stort rom for skjønn. Som følge blir det mye opp til de organene og personene som skal sette loven ut i live å avgjøre hva som i det enkelte tilfelle er riktig behandling. Loven bidrar slik til å konstituere et handlingsrom for de som skal arbeide

³¹⁸ Lov om sosial omsorg av 1964: § 3-1

³¹⁹ Begrepet *omsorg* benyttes i lovens tittel og i § 3, mens *hjelp* benyttes 12 ganger bare i lovens alminnelige bestemmelser; § 1 til § 6.

³²⁰ Etter lovens § 3-3.

innenfor sosialsektoren, et rom for en relativt autonom yrkesrolle. En slik friere yrkesrolle kan forstås som en måte å markere avstandtagen til skjematisk behandlingssystem.

Ansvar for å praktisere ble lagt til et sosialstyre, med ansvar for å «lede det sosiale arbeid i kommunen». Sosialstyret hadde tre virkeområder:³²¹

- 1) å lede «de oppgaver som det er pålagt det i lov eller av kommunestyret»
- 2) å «ha tilsyn med sosiale institusjoner i kommunen og ta initiativ til tiltak som kan styrke det sosiale vern for kommunens innbyggere»
- 3) å «utarbeide et samlet budsjettforslag hvert år for det sosiale arbeid i kommunen»

Vi ser her at *sosialt arbeid* forstås vidt, som *det arbeidet som utføres innenfor den kommunale sosialsektoren*, som følge av de oppgaver sosialomsorgsloven pålegger kommunen. Det formelle ansvaret for dette *sosiale arbeidet* ligger under sosialstyret. Det gjelder både økonomisk og administrativt, samt utførelsen av selve det *sosiale arbeidet*. Både å *tildele hjelp* og *yte råd og veiledning*, og drive *preventiv virksomhet* ved å styrke innbyggernes *sosiale vern*. Styrets oppgave var å «foreta nødvendige undersøkelser for å bringe på det rene søkerens behov for bistand og grunnen til at han er kommet i en slik situasjon», og «søke å finne en løsning i samsvar med» bestemmelsene om råd og veiledning. Om søkeren likevel hadde behov for konkrete hjelpetiltak, skulle styret «ta omsyn til behovet i det enkelte tilfelle og i første rekke legge vekt på å få søkeren i arbeid slik at han kan bli selvhjulpel». ³²²

Samtidig som loven ga sosialstyret en ramme å jobbe ut fra, signaliserer den også at sosialstyret var underlagt den enkelte kommunes behov for styring. For hver kommune skulle det utarbeides en plan for sosialstyrets virksomhet, som skulle fastsettes av kommunestyret.³²³ Kommunen hadde dermed betydelig råderett over arbeidet ved sosialkontoret: Hvordan hjelpen skulle ytes og administreres, og hva slags myndighet sosialstyret og sosialleder skulle ha.

Hva slags yrkesrolle er det som avtegrer seg innenfor det behandlingssystemet som loven avgrenser? Det synes klart at ulike skjønnsmessige elementer var bakt inn i ulike sider ved loven. Kommunen kunne utøve skjønn med hensyn til hvorledes det *sosiale arbeidet* skulle vektas og organiseres i forhold til kommunens øvrige virksomhet. Sosialstyret og/eller

³²¹ Ibid.: § 8, a-c.

³²² Ibid.: § 14. Hva gjaldt organiseringen av arbeidet, ble det også presisert at sosialstyret i kommuner med over 3000 innbyggere skulle legges til et sosialkontor, med ansatt tjenestemann som leder. § 10.

eventuelt sosialadministrasjon kunne øve skjønn i forhold til hva slags råd, veiledning eller tiltak som ble vurdert som aktuelle i det enkelte tilfellet. Det er også her rimelig å skille mellom former for skjønn. Det er et *lekmannsskjønn*, utøvet av de som var valgt inn i ulike styrer og nemnder. Det er et *juridisk skjønn*, som dreier seg om tolkning av sosialomsorgslovens bestemmelser, både for seg og i relasjon til andre lover og forskrifter. Til sist finnes også et rom for *faglig skjønn*, knyttet til den sosialmedisinske undersøkelsen. Noe særegent sosialfaglig perspektiv finnes det imidlertid ikke grunnlag for å snakke om innenfor lovtekstens rammer. Vi må også anta at *sosialmedisinsk undersøkelse* er noe som hentes inn i fra en *sosialmedisiner*, for deretter å bli tatt inn i de vurderinger som ligger til behandlingen av saken under sosialstyrets ansvar. Ulike faglige tankeunivers og begreper; juridiske og sosialmedisinske, bidrar slik inn behandlingen, og skjønnsutøvelsen må i vesentlig grad ta form i relasjon til disse. Dette skaper i sin tur fordringer overfor hva slags yrkesrolle det er rom for innenfor sosialkontoret.

For det første kan vi anta at en yrkesrolle vil avgrensnes i relasjon til at overordnet beslutningsmyndighet ligger til styret og ikke til selve behandlerrollen. Dernest er heller ikke rollen som behandler, i betydning den som forestår det daglige arbeidet med klientene, entydig plassert hos tilsatte ved sosialkontoret. At plasseringen for behandlerrollen er uklar medfører også at grensene for yrkesrollen er uklar. Dessuten kan også sosialstyret overprøves av kommunestyret, og det kan virke som hele det sosiale apparatet i realiteten er prisgitt kommunestyret vurdering av virksomheten i kommunene som et hele. Dette kan si noe om prioriteringen av det *sosiale arbeidet* i relasjon til kommunens øvrige oppgaver, og kan være et uttrykk for at *det sosiale* er et område hvor statlige myndigheter ikke ønsker å legge for mange bindinger på det kommunale selvstyret.

For det andre medfører loven at bestemte faglige forståelsesmåter legger premisser for arbeidet som utføres og for en yrkesrolle. I første omgang er det et poeng at arbeidet nettopp utøves med bakgrunn i en lov, og at juridiske begreper og forståelsesmåter dermed legger en del premisser. Dernest er det et poeng at en sosialmedisinsk undersøkelse vil legge premisser for det øvrige arbeidet, og trekke opp grenser for hva slags beslutninger som er mulige å ta. Totalt sett er det dermed en rekke faktorer som bidrar til å trekke opp grensene for yrkesrollen ved sosialkontoret. Dels er det snakk om formelle begrensninger på muligheten

³²³ Ibid.: §12, a-d.

for myndighetsutøvelse og dermed autonomi, og dels er det snakk om ulike faglige forståelsesmåter det må tas hensyn til. Nå må det samtidig presiseres at loven ikke sier at en yrkesrolle skal utøves slik og slik. At loven er en rammelov, med rom for skjønnsmessige tilpasninger i den daglige virksomheten både i organisering og behandling, kan også skape rom for en svært autonom yrkesrolle. I første rekke kan denne måten å organisere det derfor sees som uttrykk for at staten ikke entydig ønsker å plassere ansvar for behandling og myndighet til beslutning hos fagutdannede behandlere.

Så langt om det behandlingsparadigmet loven søkte å innstifte. Det var en rammelov, med et betydelig rom for skjønn på flere nivå. På den ene siden kan dette skjønnsbaserte systemet sies å peke framover og representere et brudd med forsorgstenkningen. Det kravet til skjønnsutøvelse som følger av loven, kan forstås som en *aktivt vurderende form for saksbehandling*, og stå som en motsats til *det skjematisk*. Samtidig ble trekk ved det gamle systemet videreført: Det gamle systemet var kjennetegnet ved at folkevalgte lekmenn i forsorgsstyret avgjorde hva slags ytelser klienter skulle få. I sosialomsorgsloven ble dette ansvaret lagt til sosialstyret og beslutningsmyndigheten ble dermed fortsatt liggende under folkevalgt kontroll. I tillegg var også sosialstyret underlagt kommunens totale prioriteringer. *Standardiserte hjelpeformer* var også av stor betydning i lovteksten. Forskjellen var at den nye loven opererte med flere hjelpeformer og ytelser, og at klientellet også skulle underlegges sosialmedisinsk undersøkelse, for at beslutningene skulle være bedre informert. I så måte var kanskje den største forskjellen hvordan den enkelte ble møtt. Loven understreket klart at den enkeltes problem skulle utredes. Dessuten at klientene slapp å gå gjennom den samme prosessen flere ganger, fordi et styre hadde det overordnede ansvaret for å koordinere den hjelpen klientene skulle få.

Omsorgsbegrepet brukes for å gi navn til loven. Om begrepet var ment som et slags *signal* om et brudd, er ikke dets betydning i denne sammenhengen helt klar. Det varsler om myndighetens ansvar og omsorg for borgerne, og krever samtidig at borgerne tar ansvar for og har omsorg for seg og sine. Mangfoldet av ordninger kan peke i retning av universalistisk velferdstenkning. En tenker seg generelle ordninger for mange, og mangeartede ordninger for å fange inn alle. En tar også høyde for at problemene ikke er kjente, og er åpne for at loven må gjelde tilfeller som vanskelig lar seg beskrive i konkrete former i en lovtekst. Forholdet mellom *hjelp* og *omsorg* i teksten, *hjelpens* større tilstedeværelse i teksten og mer konkrete former, i form av ordninger som *gis til* (passive?) *mottakere*, kan også hevdes å peke mot

forsorgstradisjonenes hjelpeformer, mer enn *omsorgens* nye *aktiviseringstanker*. Samlet sett har vi dermed grunnlag for å hevde at loven, som historisk bevegelse bort fra fattiglovgivningen, har en annen forandrings hastighet enn hva egenforståelsen til aktørene som er opphav for kildene tilsier.

Hva slags plass har så sosialarbeiderne i dette? Loven slår fast at en i kommuner med over 3000 innbyggere skulle ha sosialkontor med ansatt tjenestemann som leder. Loven sier imidlertid lite konkret om behovet for sosialarbeidere, om de var tiltenkt noen klar plass innenfor sosialkontoret og det arbeidet som i *vid forstand* ble betegnet som *sosialt arbeid*. For å nærme oss spørsmålet om hva slags rolle sosialarbeidere var tiltenkt innenfor lovens rammer må vi se nærmere på forarbeidene for loven.

4.4 Om organiseringen av det sosiale arbeidet i kommunen.

Selv om lovproposisjonen ble fremmet i 1963, hadde et utkast foreligget allerede i 1959. Dette utkastet hadde blitt sendt på høring, og høringsrunden hadde medført at deler av proposisjonen – som gjaldt «organisering av den sosiale administrasjon i kommunen» – ble skilt ut og det ble nedsatt et utvalg for å utrede dette spørsmålet spesielt. Dette resulterte i en innstilling lagt fram i november 1960.³²⁴ Bakgrunnen for denne utskillingen var at sosialomsorgsloven i utgangspunktet var tenkt som en mer administrativt samordnende reform enn hva den ble. Departementet hadde foreslått å gi det formelle ansvaret for hele det kommunale sosiale arbeidet i kommunen til et overordnet sosialstyre, noe som ville medføre en omorganisering og omfordeling av myndigheten innenfor det kommunale nemnds systemet.

Til grunn for sitt forslag om omorganisering av den sosiale administrasjon i kommunene foretok den oppnevnte komitéen en kartlegging av status i kommunene.³²⁵ Før sosialloven var kommunenes håndtering av sosiale problemer organisert ved at ulike nemnder hadde ansvar for ulike problemområder. I tillegg kunne det, særlig i større kommuner, finnes underutvalg med ansvar for avgrensede deler av et bestemt problem. Kartleggingen viste derfor at det i en enkelt kommune kunne finnes et betydelig antall styrer, nemnder og utvalg med ansvar for ulike sosiale problem, eller for ulike sider ved et bestemt sosialt

³²⁴ *Innstilling om omorganisering av kommunenes sosiale administrasjon*, levert 18. november 1960 (heretter *Innstillingen*). Utvalget ble ledet av Henry Jacobsen.

³²⁵ *Ibid.*: 5.

problem.³²⁶ En konsekvens av dette var at klienter som henvendte seg til kommunen, og som ikke hadde et klart avgrensbart problem, gjerne måtte innom flere nemnder. Dette kunne føre til at den samme klienten ble behandlet parallelt i flere instanser, og kunne bli møtt med flere tiltak som i varierende grad kommuniserte med hverandre, eller med klientens behov. Dette ble dels drøftet som et generelt problem ved håndteringen av de sosiale problemene, men også tematisert spesielt i relasjon til det såkalte «familiebehandlingsprinsippet».³²⁷

Begrepet *familiebehandling* skrev seg fra diskusjoner omkring håndteringen av personer med alkoholproblem, og i særlig grad de tilfeller hvor de det gjaldt hadde barn. Begrepet impliserte at en i møte med klienter med slike problem ikke bare kunne behandle dem som enkelte individ, men altså måtte ha hele familien for øye: «Behovet for at den enkelte kommune i større grad kan tilpasse den sosiale administrasjon til forholdene innenfor kommunen og behovet for å sikre en enhetlig behandling av flere sosiale problemer innenfor en familie tilsier en samordning av den lokale administrasjon».³²⁸

Som begrepskonstruksjon forente *familiebehandlingsprinsippet* elementer fra særlig edruskapsloven (1932) og barnevernsloven (1953). En var generelt opptatt av hensynet til pårørende og familie, men kanskje spesielt barn. Som eksempel ble det vist til at dersom det ble reist sak om tvangsanbringelse av personer med «alkoholskade», måtte det tas hensyn til «barnets beste».³²⁹ Det ble argumentert for at håndteringen av sosiale problemer, ikke bare tilknyttet barneverns- og edruskapsområdet, men hele det sosiale feltet, i for stor grad var preget av et «individualprinsipp», og at *familiebehandlingsprinsippet* burde presiseres i den kommende sosialomsorgsloven.³³⁰ Utvalget som utredet *den sosiale administrasjon* argumenterte for at en ville lette håndteringen av familiebehandlingsprinsippet dersom det overordnede ansvar og myndighet ble overført fra nemndene; barneverns og edruskapsnemnda, og til sosialstyret.

Et hovedargument for å gi sosialstyret et koordinerende ansvar og en overordnet myndighet, slik departementet hadde foreslått i 1959, var dermed å sørge for at den enkelte klientens møte med behandlingsapparatet ble lettere, og at en økte muligheten for å ivareta

³²⁶ Ibid.: 6-14.

³²⁷ Ibid.: 15-18.

³²⁸ Ibid.: 17.

³²⁹ Ibid.: 15-16.

³³⁰ Ibid.: 17-18.

familie, pårørende og særlig barn.³³¹ Samtidig lå det også her en vurdering av kommunenes ressursbruk som lite effektiv. Til sist ble kommunestrukturen i Norge oppfattet som et problem i forhold til kvaliteten i saksbehandlingen. Mange av kommunene var små og med nemnder som derfor hadde for liten saksbyrde, og dermed liten reell mulighet til å opparbeide seg erfaring og tilstrekkelig innsikt i de problemer de skulle behandle.³³² Ved å omorganisere ville en derfor ikke bare sørge for en mer vidtfavnende omsorg, som hadde øye for flere berørte og flere problemer, men også effektivisere og bedre kvaliteten i behandlingen av disse. Sett i sammenheng med hverandre, impliserer idéen om samordning av nemndene og *familiebehandlingsprinsippet* en mer helhetlig tenkning omkring sosiale problemer. De peker mot at det bredte seg en forståelse av at mange klienter ikke hadde et isolert problem som kunne behandles for seg, men at flere problemer gjerne hang sammen, og at en kunne foregripe nye problemer ved å ha et øye for denne helheten.

Om *familiebehandlingsprinsippet* var et nytt begrep i denne lovsammenhengen, var de idéene som fulgte med begrepet ikke helt nye. Innføringen av *familiebehandlingsprinsippet* i sosialomsorgen kan i så måte sees som nok et område hvor elementer ble hentet fra fortidens sosiallovgivning, men tilpasset nye problemhorisonter og et nytt behandlingsapparat. Når spørsmålet om organiseringen så ble gjenstand for særskilt utredningsarbeid, skyldtes dette at det i løpet av høringsrunden ble rettet kritikk mot ideen om et overordnet organ, hvor de ulike særorgan ble fratatt beslutningsmyndighet. Særlig avholdsfolket protesterte mot det de oppfattet som en underminering av edruskapsarbeidet.³³³ I tillegg mente flere at organiseringen kunne føre til en nedprioritering av barnevernsarbeidet.³³⁴ Målet for komiteen av 1960 ble dermed «å finne en løsning som samtidig tilgodeser kommunenes interesse av den mest mulig rasjonelle ordning, hensynet til de krav og den videre utvikling av kvalitet og effektivitet i det sosiale arbeidet vil stille og hensynet til kvalitet og effektivitet i edruskapsarbeidet».³³⁵

Hva gjelder spørsmålet om hvem som skulle drive arbeidet ved sosialkontoret og hva slags rolle fagutdannede sosialarbeidere var tiltenkt, betyr dette i første rekke at spørsmålet i

³³¹ Ibid.: 13.

³³² Ibid.:14.

³³³ Ibid.: 36-41. Uttalelser fra ulike nemnder og foreninger engasjert i edruskapsarbeid.

³³⁴ Ibid.: 32-36. Uttalelser fra ulike barnevernsnemnder og vernelag.

³³⁵ Ibid.: 3.

liten grad ble nevnt i proposisjonen, fordi det ble behandlet i relasjon til spørsmålet om organisering. Innstillingen synliggjør dermed en del premisser for sosialarbeidet, som ikke nevnes i lovproposisjonen, men ligger implisitt til grunn for den. I tillegg til departementets foreløpige proposisjon fra 1959, og innspillene som var kommet under høringsrunden, fikk komiteen utført en undersøkelse av hvorledes det sosiale arbeidet i kommunene faktisk var organisert.

Av innstillingen fra utvalget kommer det fram at departementet, i sitt foreløpige utkast til proposisjon fra 1959, hadde slått fast prinsippet om et overordnet sosialstyre.³³⁶ Videre skulle sosialstyrets ansvar, som hovedregel, effektueres gjennom et eget sosialkontor i hver kommune. En kunne fremdeles ha særnemnder, men sosialstyret ville sørge for bedre koordinering mellom dem. Dette ville trygge beslutningsgrunnlaget og gi et godt utgangspunkt for et mer aktivt sosialarbeid: Det sosiale apparatet skulle ikke lengre bare vente på at klientene kom til dem, de skulle både arbeide forebyggende og følge opp klientene. I tillegg ble det poengtert at mangelen på lønnede sosialarbeidere var en hovedårsak til at mange kommuner var preget av en lite hensiktsmessig organisering.³³⁷ Problemet lå altså ikke bare i selve nemndstrukturen. Innstillingen ga et klarere signal om at ansatte sosialarbeidere burde forstå mye av den faktiske saks- og klientbehandlingen. Komiteen mente at utviklingen innenfor det sosiale feltet, med «større krav til behandling i heimemiljøet og til ettervernsbehandling» og dessuten en ny lov om sosial omsorg under oppseiling, med «betydelige nye krav til behandlingen av de sosiale problemer», måtte medføre «en større ekspansjon» i det sosiale personell.³³⁸ Uten betydelig økt utdanningskapasitet innenfor sosialsektoren de kommende år ville utviklingen på feltet bli sterkt hemmet. Til dette tilføyde de så at de var orientert om at Kirke- og undervisningsdepartementet arbeidet med saken.³³⁹ De viste med det til et pågående arbeid med reform av utdanningen, som sosialminister Gudmund Harlem hadde begynt å så spirene til allerede i 1956. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Så langt ser vi at om loven i seg selv ikke signaliserte en omfattende omorganisering av det sosiale arbeidet, men at forarbeidene kan ses å gi signalisere en ny måte å organisere det

³³⁶ Ibid.: 18.

³³⁷ Ibid.

³³⁸ Ibid.: 19.

³³⁹ Ibid.: 20.

kommunale sosialarbeidet. Det dreide seg ikke bare om en mer oversiktlig nemndstruktur. Innbakt i tenkningen bak reformen lå en uttalt bekymring for effektiviteten i arbeidet og kompetansen som lå til grunn for klient- og saksbehandling, og dermed et signal om arbeidsdeling mellom styre og administrasjon. Lønnet utdannet personell ble forstått som et viktig botemiddel for å sørge for en mer planmessig og rasjonell forvaltning av sosiale problemer og som en forutsetning for å gjennomføre de intensjoner en hadde med loven. Innstillingen, og lovprosessen så langt, sier imidlertid lite om hva slags sosialarbeider en så for seg. Det blir med referansene til en pågående reform av utdanningen.

Selv om spørsmål om personalets beskaffenhet i liten grad hadde vært tema i lovprosessen så langt, ble det likevel diskutert da loven skulle vedtas. I det følgende rettes dermed oppmerksomheten mot ordskiftet om loven, og spørsmålet om hva en la vekt på hos de som skulle håndheve loven.

4.5 Det politiske ordskiftet om loven.

Loven ble behandlet i Odelstinget 22.mai 1963. Av lovteksten framtrer *sosial hjelp* og *omsorg* som de viktigste begrepene. I ordskiftet om loven var en mindre opptatt av disse to, og mer opptatt av begrepet *sosial behandling*. Leser vi begrepet *sosial behandling* opp mot de kontekster loven ble skrevet inn i, og de virkemidler og målsetninger lovteksten førte med seg, ser vi at det ble knyttet til et overordnet mål om sosial tilpasning. Det var den behandling klienter ble møtt med for å på best mulig måte kunne tilpasse seg samfunnet, og slik bidra til et harmonisk samfunn.

Saksordføreren, Andreas Wormdal fra Arbeiderpartiet, førte an og argumenterte for at hensikten med loven var å løfte sosialpolitikken til et helt nytt nivå. En skulle ikke bare motvirke sosial og økonomisk nød, men gi «støtte til trivsel». Loven måtte derfor ikke bare oppfattes som en rekke tiltak, men som et program: «Å skape en innstilling hos hver og en av oss til uavkortet å gå inn for at det er samfunnets plikt å medvirke til at alle mennesker blir sikret det som er mest grunnleggende for menneskes livslykke». Dette var først og fremst «at alle skal bli selvhjulpne». Man skulle dermed ikke bare yte støtte til den enkelte, men også søke å fjerne selve problemet. Råd og veiledning var derfor de viktigste tiltak, og først om

disse tiltakene ikke førte fram måtte det bli tale om en form for sosial behandling, som resulterte i «en harmonisk livsførsel og et godt forhold til familie og samfunn».³⁴⁰

Ved å skille mellom råd og veiledning som lovens primære midler, og så omtale de øvrige virkemidlene under et begrep om *sosial behandling* der hvor loven talte om *sosial hjelp*, ble det ytterligere markert språklig avstand til forsorgstradisjonen, med de negative konnotasjonene som var festet til denne. Vel var det hjelp, men i form av sosial behandling, et begrep som rommet lovens blikk for sosial tilpasning. Dette understreker at loven skulle forstås som et skifte i tekningen omkring og behandlingen av sosiale problem.

Hva så med spørsmålet om lovens virke og de som skulle jobbe innenfor rammene av den og yte sosial omsorg og drive behandling. Saksordføreren Wormdal avsluttet innlegget sitt med å skissere hva slags spenningsfelt loven skulle virke innenfor:

La meg til slutt et øyeblikk vende tilbake til en uttalelse som er gjengitt i proposisjonen, der det står: *Den gode kommunefunksjonærs mål skal jo være: - minst mulig utgifter – størst mulig inntekter – for sin egen kommune.* Det er klart at kommunene – som arbeidsgivere – har rett til å stille krav til sine tjenestemenn om god forvaltning av kommunenes, det vil si skattebetalernes midler. Det er også klart at ethvert samfunn – også en kommune – har rett og plikt til å stille opp visse regler for å trygge sine innvånere. Like klart må det imidlertid etter min mening være at når uheldige og ulykkelige mennesker søker samfunnets hjelp, bør de ikke bli møtt bare med lovparagrafer og løftede pekefinger, men kanskje med mer medmenneskelig varme og forståelse. Og dette mener jeg bør være sosialomsorgslovens bud til alle, til alle oss som sitter her, til tillitsmenn og tjenestemenn i stat, kommuner og organisasjoner, det bør være et bud til selve folkeopinionen.³⁴¹

Saksordføreren innlegg var representativt for det som av mange ble uttrykt om lovens overordnede formål, og mer spesifikt for måten man tematiserte den typen arbeidskraft loven fordret. På den ene siden dreier det seg om antydningen av et spenningsforhold mellom *rasjonell økonomisk kommunal drift* veid opp mot *lovens intensjon*, slik de ble festet på begrep gjennom *sosial omsorg* og *behandling*. På den andre siden om forventningene til hvilke handlinger klienter med sosiale problemer skulle møte: «medmenneskelig varme og forståelse» – som saksordføreren formulerte det. Andre brukte vendinger som «menneskelighet, vidsyn og toleranse», «hjarto og hjalpsame hender», «aktive, omsorgsfulle og varmhjarta menneske». Enkelte gikk enda lengre i å skissere en direkte spenning mellom handlinger tradisjonelt forbundet med offentlige tjenestemenn og med hva loven fordret. Hans K. Ommedal fra KrF mente loven måtte håndheves av folk som var «menneske meir

³⁴⁰ Avsnittet baserer seg på Odelstings Tidende (1963-64): 499-501.

enn funksjonærer»,³⁴² mens også KrFs Egil Aarvik mente at offentlig hjelp også tenderte til å bli upersonlig: «Det blir liksom ikke plass for den medmenneskelige varme og kontakt. De medmennesker en vil hjelpe, kan så lett forsvinne i kartoteker og dokumenter, og i den grad det skjer, vil selve ideen med uttrykket *sosial omsorg* være fornektet».³⁴³ Loven siktet mot en aktiv omsorg som forsto sine klienters behov, ikke ventet passivt på dem. Dette, poengterte Aarvik, «stiller visse krav til de funksjonærer og tjenestemenn» som skal virke innenfor lovens rammer og forvalte dens intensjoner.³⁴⁴

Olav Gjærvoll, som var sosialminister da loven skulle vedtas, var en av dem som noe mer konkret tok opp spørsmålet om utdannede sosialarbeidere. Han mente at «når det gjelder gjennomføringen av bestemmelsen om at det skal opprettes sosialkontorer i kommunene, vil tempoet til en viss grad måtte avhenge av tilgangen på kvalifisert personell».³⁴⁵ Det var derfor en gledelig utvikling at man var i gang med en reform av sosialarbeiderutdanningen ved Norges kommunal- og sosialskole (NKSS) i Oslo, utbygging av en ny sosialskole i Trondheim og at det fantes konkrete planer om en utdanning på Vestlandet. Dessuten måtte man sørge for å få på plass en «tilleggsutdanning» for de som allerede var i sosialt arbeid.³⁴⁶ Statsråden levnet i så måte liten tvil om at utdannede sosialarbeidere var et viktig ledd i den samlede reformen som sosialloven utgjorde. Han søkte dermed å møte det som kritisk ble hevdet fra flere, at sektoren var preget av en underdekning som truet reformen som et hele.

Gjærvoll tillia tilsynelatende utdanning for sosialt arbeid en viss verdi. Det ble oppfattet som en stødig kilde til *rekruttering* ved å sikre tilstrømning av nye kandidater for arbeid innenfor sektoren. Samtidig argumenterte han for tilleggsutdanning for de som allerede drev *sosialt arbeid* ute i styrer og nemnder. Dette peker mot en viss anerkjennelse av at utdanning var en kilde til *kompetanse* for de som skulle forvalte lovens intensjoner og kan tolkes som en lite eksplisitt anerkjennelse av det *sosialfaglige*. Likevel var han i beste fall tvetydig i sin anerkjennelse av utdanningen og hadde ingen konkrete refleksjoner over hva utdanningen mer spesifikt skulle tilføre. I stedet mobiliserte Gjærvoll nok en gang forestillingen om personalets grunnleggende beskaffenhet: Vel var det avgjørende at folk hadde «den beste

³⁴¹ Ibid.: 506.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Ibid.: 509.

³⁴⁴ Ibid.: 508-509.

³⁴⁵ Ibid. 520.

utdanning», men «like viktig er det å ha folk som vil arbeide i den nye lovens ånd. Her trenger vi både folk som vet, som tror og som føler».³⁴⁷

Selv om de som førte saken, saksordføreren og sosialministeren, ikke opererte med noe klart begrep om *utdannede sosialarbeidere*, og betydningen av slike innenfor sosialsektoren, fantes det andre deltakere i ordskiftet som hadde et noe klarere begrep om betydningen av utdannet personale. Representanten Rognerud (H) la vekt på å få frem at loven i seg selv ikke bare var en humanisering, men at lovens intensjon og mulighet til å virke var en funksjon av «utviklingen innen medisin, psykologi, sosiologi og sosialt arbeid».³⁴⁸ Dette var faglige perspektiver som også forutsatte «kvalifisert personale».³⁴⁹ Kristian Asdal (H), argumenterte langs den samme linjen ved å understreke at det for stillinger ved sosialkontoret burde stilles «de strengeste krav til faglig dyktighet», og at utbygging av utdanningen derfor var en forutsetning.³⁵⁰ Den som tydeligst argumenterte for sosialarbeiderutdanningen var Finn Gustavsen (SF). Han hadde fått med seg at NOSO hadde hatt kritiske innvendinger til loven og argumenterte for at det som var viktig for å sikre kvalifiserte fagarbeidere, var at man utarbeidet planer for en sosialarbeiderutdanning som var i tråd med «de store mål loven om sosial omsorg stiller».³⁵¹ Uten en skikkelig reform her, ville loven bli «teori og ikke praksis i lang tid framover».³⁵²

Så langt er det rimelig å hevde at det fantes bred overordnet tilslutning til ideene om *sosial omsorg* og *sosial behandling*. De ble forstått å uttrykke en modernisering av forsorgslovgivningen og sosialpolitikken generelt, som det ikke finnes noen klare spor av argumenter mot. Likevel, når det gjaldt muligheten til å sette loven ut i live, og hvilke betingelser dette krevde, var flere syn som kom til uttrykk. Dette kan også ses som et uttrykk for at begrepene *sosial omsorg* og *behandling* ble forstått ulikt. Om dette ikke var en debatt med særlig temperatur og klart formulerte motforestillinger, kan vi likevel si at ulike aspekter ved begrepene ble vektlagt. Denne skiftende vektleggingen kan i sin tur peke mot at

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Ibid.: 538-539.

³⁴⁸ Ibid.: 15.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Ibid.: 528-529.

³⁵¹ Ibid.: 533.

³⁵² Ibid.

det fantes større ulikheter i synet på hva loven skulle representere, og hva det var den medførte brudd med.

Noe grovmasket kan vi si at sosialomsorgsloven og de sentrale begrepene om *sosial omsorg* og *behandling* ble konseptualisert innenfor to ulike semantiske felt. Som kilde til forståelsen av arbeidet ved sosialkontoret og *sosialt arbeid* som betegnelse på dette skiller ordskiftet seg slik i fra de øvrige kildene som virker mer homogene i uttrykket. For å gjøre den analytiske distinksjonen mellom de semantiske feltene tydelig kan vi kalle disse for (1) *ideen om sosial omsorg som humanisering* og (2) *ideen om sosial omsorg som fagliggjøring*. De to idéene tar form som to ulike, dels motsetningsfylte måter å formulere formålet med sosialomsorgsloven, og gir i så måte også opphav for to ulike begreper om *sosial omsorg* og *sosialt arbeid*. For å tydeliggjøre forskjellen kan vi ta utgangspunkt i utsagn som eksemplifiserer de to betydningene og sette dem opp i tabellform (se Tabell 4.1, under).

TABELL 4.1: Semantiske felt i ordskiftet om sosialomsorgsloven.

(1) Sosial omsorg som humanisering	(2) Sosial omsorg som fagliggjøring
Medmenneskelig varme og forståelse	Funksjon av utvikling innen medisin, psykologi, sosiologi og sosialt arbeid
Menneskelighet, vidsyn og toleranse	Kvalifisert personale
Hjarto og hjelsame hender	De strengeste krav til faglig dyktighet
Aktive, omsorgsfulle og varmhjarta menneske	Fagutdanning av sosialarbeidere som forutsetning
Menneske meir enn funksjonær	Loven som praksis, ikke bare teori
Medmenneskelig varme og kontakt	
Arbeide i lovens ånd	
Trenger folk som vet, som tror og som føler	

Med bakgrunn i disse to *idéene* ser vi to måter å formulere hensikten med sosialomsorgen som er såpass forskjellige og samtidig internt konsistente, at de virker rimelig å hevde at er formulert innenfor to forskjellige semantiske felt. Til en viss grad former også disse to mellom seg en motbegrepsrelasjon. Det begrepet om sosialomsorg vi møter i (2) kan forstås som et brudd med den typen omsorg vi ser i (1). Faglige løsninger skulle løse problemer skapt innenfor et mer vilkårlig system styrt av lekmenn. Forstått slik hviler de to grunnidéene på to ulike fortolkninger av og teorier om sosialpolitikken utvikling. Vi kan også snu på det, og (2) kan forstås som en motsetning og problem for (1) faglige ideer kan stå i veien for lojalitet til loven. Først og fremst representerer (1) likevel en motsats til noe annet enn (2), til

et system styrt av regler, uten omsyn for menneskelige ulikheter. Den regelstyrte *funksjonæren* utgjør her en motsats til den mer menneske- og følelseorienterte (*sosiale*) *behandleren*.

Det må presiseres at de frontene vi ser her ikke reflekterer ekspliserte motsetninger. Ordskiftet må ikke forstås som en polemikk mellom to definerte fronter, men om fronter som lar seg lese ut med bakgrunn hvordan begrepene formuleres. I denne sammenhengen tjener disse frontene til å illustrere hvilke betydninger av sosialt arbeid som har størst sosial rekkevidde i det politiske ordskiftet. Innenfor (1) betyr sosialt arbeid i *vid forstand* fremdeles det arbeidet som utføres innenfor lovens rammer. Dette er et arbeid som i første rekke hviler på rent *allmennmenneskelige* kvaliteter, og som ikke fordrer noen spesifikk *faglighet*. En måte å forstå dette er at sosialt arbeid i betydning *sosialfaglig arbeid* bare i noen grad har nådd inn i den politiske diskursen, idet bare en mindre fraksjon av debattantene gjør bruk av det. Sosialt arbeid i den betydning sosialarbeidere på denne tiden bruker begrepet, har dermed i begrenset grad blitt en del av det sosialpolitiske vokabularet. Samtidig er det mulig å se *sosialarbeidets* begrensede sosiale rekkevidde som et uttrykk for divergerende teorier om hva slags sosialt arbeid sosialomsorgen fordrer: En teori går ut på at problemet med behandlingen av sosiale problemer har vært at den har vært for skjematisk, styrt av funksjonærer med nesa i dokumentmapper og uten øye eller følelse for klientene. En annen teori går ut på at hovedproblemet har vært mangel på kompetanse og faglige løsninger og at faglige løsninger forhindrer vilkårlig behandling. Legger vi dette resonnementet til grunn, kan også ordskiftet, og hele situasjonen omkring sosialloven, virke mindre konsensuspreget enn ved første inntrykk, og mindre preget av enighet enn hva Seip og Lødemel har gir uttrykk for.

Flertallet av de som deltok i ordskiftet så utdanning som en nødvendig base for å rekruttere nok folk til den framvoksende sektoren. Når det gjaldt selve håndhevingen av loven, var de først og fremst opptatt av egenskaper for og vilje til å ivareta lovens ånd. Man behøvde omtenkssomme mennesker for å utøve sosial omsorg. Arbeidet antas å først og fremst forde vilje og holdninger som harmoniserer med det som ligger til grunn for loven. Mer implisitt betyr det at den typen sosiale problemer som loven sikter mot å løse, lar seg løse uten faglige perspektiv.

På den andre siden var det enkelte som tydeligere argumenterte for utdanningen, og som så den *fagutdannede sosialarbeideren* som nøkkelen til å gjennomføre loven. Ikke bare for å

skaffe nok hender, men for å ha den rette kompetansen. De ønsket ikke bare arbeidskraft i vid forstand, men arbeidstakere som kunne kommunisere innenfor de faglige perspektivene som hadde ført den sosialpolitiske utviklingen til det stadiet den hadde kommet. Det var særlig representanten Gustavsen som etterspurte helhetlig tenkning når det gjaldt innholdet i sosialloven og innholdet i den nye sosialarbeiderutdanningen.

Gustavsen hadde i sitt innlegg tatt utgangspunkt i en uttalelse fra Norsk sosialarbeiderforbund (NOSO). Selv om det fantes en rekke kritiske bemerkninger mot loven, var det få som var kritiske til dens grunnleggende intensjon og virkemidler. Dem som virkelig stilte seg kritiske var nettopp NOSO. Forbundet mente at de forelå et klart misforhold mellom lovens målsetting for arbeidet med klienter; at de skulle bli selvhjulpne og bedre tilpasset samfunnets normer, og det botemiddel loven foreskrev. Loven tok i for liten grad høyde for hva det betydde å skulle møte klienter som hadde «feilet» i samfunnet, og som gikk med følelsen av å ikke holde mål, konstant utsatt for stigma og kritikk. I deres øyne fordret prinsippet om *sosial behandling* at man ikke bare kom den enkelte i møte ut fra dennes særegne problemer, men man måtte også ha en dypere forståelse for hvordan ulike klienter med ulike problemer ville respondere på ulike typer hjelp.

Utgangspunktet for kritikken er å finne i måten loven skilte mellom ulike problemkategorier, hvor noen ble bundet til *standardisert hjelp*, mens andre fordret *sosial behandling*. Dels mente NOSO at vekten på standardisert hjelp var for tung, og at en dermed ikke hadde øye for sosiale problemers kompleksitet, og dels at prinsippet om sosial behandling virket for statisk. Det syntes å legge opp til en enveis giver-mottaker relasjon, mens NOSO selv mente at en i større grad måtte åpne for en utveksling mellom den som ga og den som mottok hjelp. Etter forbundets forståelse ville langt flere enn hva loven la opp til ha behov for en mer *omfattende sosial behandling*.³⁵³

Sosial behandling har som mål å styrke klientens selvforståelse slik at noen av forsvarsholdningene kan oppgis til fordel for mer konstruktiv anvendelse av energi. Dette fordrer en ofte langvarig prosess (...). Dette krever at den som skal påta seg behandlingen sitter inne med omfattende kunnskaper om mennesker/menneskelige reaksjoner, om mellommenneskelige forhold og om hvordan en kan bygge opp og planmessig utnytte et kontaktforhold med dette for øyet.³⁵⁴

³⁵³ Avsnittet baserer seg på utdrag fra NOSOs uttalelse gjengitt i *lovproposisjonen*: 19-21.

³⁵⁴ *Ibid.*: 21-22.

En lov som trass i lovnader om *omsorg* og *behandling* for en stor del søkte å *gi hjelp*, ville ikke kunne møte klientene slik lovens intensjoner tilsa at den skulle. Prinsippet om *sosial behandling* fikk dermed «en meget svak start når en ikke sammen med å innføre det, også peker på forutsetningene for arbeidet: at det kreves spesielle faglige kvalifikasjoner».³⁵⁵ I tråd med dette ser vi også at NOSO bruker begrepet *sosial behandling* på en annen måte enn det som er vanlig i det politiske ordskiftet. Slik det formuleres over, framstår *sosial behandling* mer som en konkretiserbar arbeidsmåte, ikke som *tiltak*, og ikke som overordnet *prinsipp* eller *program*. Ikke bare en måte å *møte klienten*, men en måte å *drive endringsarbeid på*. I så måte virker det rimelig å spørre i hvilken grad NOSOs begrep om *sosial behandling* korresponderer med det vi kan kalle *faglig sosialt arbeid*. Opererte NOSO ut i fra en forståelse av at *sosialt arbeid* og *sosial behandling* betød det samme? Dette spørsmålet skal vi forfølge nærmere i neste kapittel etter hvert som vi går i dybden på sosialarbeidenes sosialfaglige grunnlag, og måten sosialt arbeid formuleres i relasjon til sosialarbeiderutdanningen.

Det faktum at Gustavsen var den eneste som trakk fram NOSOs nærmest fundamentale kritikk mot loven kan tas til inntekt for at de fleste manglet øye for denne problematikken. Muligens har dette sammenheng med at departementet mer eller mindre hadde avfeid kritikken ved å vise til at «det omfang rådgivningsvirksomheten kan få vil avhenge både av det stadige behov for slik hjelp og de forutsetninger vedkommende sosialstyre har for å syte slik bistand».³⁵⁶ For øvrig måtte bestemmelsene for hvorledes kommunen skulle yte bistand forutsettes i den enkelte kommunes plan for sosialstyrets virksomhet.³⁵⁷ Samtidig var det klart at selv om det i flere år hadde blitt arbeidet med en reform av sosialarbeiderutdanningen og at dette ble nevnt i flere av de sentrale dokumentene i lovprosessen, hadde ikke utdanningsreformen nådd så langt i 1963 at tenkningen derfra hadde nådd inn i lovprosessen. Loven om sosial omsorg ble vedtatt 22.mai 1964, og selv om utredningen som kom til å danne utgangspunktet for en reform av utdanningen stod ferdig i 1963, ble den ikke behandlet politisk før 1965, om lag ett år etter at loven hadde blitt vedtatt. Nok en gang tyder dette på at både NOSO og Gustavsen opererte med en forståelse av sosialt arbeid som hadde

³⁵⁵ Ibid.: 22.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Ibid.

begrenset sosial rekkevidde, og som kolliderte med en mer dominerende forståelse av hva arbeidet i sosialsektoren skulle dreie seg om.

4.6 Avslutning

Fra litteraturen ser vi at sosialomsorgsloven og etableringen av det kommunale sosialkontoret har blitt forstått som et brudd med forsorgslovgivningen. Som reform medfører den en reformulering av vesentlige aspekter ved sosialpolitikken som er rimelig å forstå i relasjon til utbyggingen av en universalistisk velferdsstat hvor alle er sikret en inntekt og muligheten til å leve et harmonisk liv. Samtidig ser vi at forståelsen av sosialt arbeid som *begrep* og arbeidet i sosialkontoret varierer mellom de ulike framstillingene, og de forstår utviklingen på ulike måter. Variasjonen mellom framstillingene kommer til syne i ulike måter å lese sentrale begreper i reformen, som *sosial omsorg*, *sosial behandling* og *sosialt arbeid* og *social casework*. Seip og Lødemel tilskriver disse begrepene et innhold som gjør at de for en stor del kommuniserer det samme, og som gjør at bruken av dem ses som uttrykk for den samme historiske bevegelsen. Terum og Messel viser imidlertid at disse begrepene ble brukt og forstått ulikt av ulike aktører og at utviklingen i sektoren var mer motsetningsfylt.

Av forarbeidene til loven forstår vi at sosialomsorgsloven var ment som et brudd med fattigdomslovgivningen. Det sto helt sentralt i egenforståelsen til de som utarbeidet og vedtok reformen. At loven representerte et brudd er sågar en forestilling som vi finner mer entydig formulert i forarbeidene enn i litteraturen. Det klareste uttrykket for dette bruddet i kildene, er den motbegrepsrelasjon som tar form mellom begrepene *omsorg* og *forsorg/hjelp*. Målet om et mer *aktiviserende*, *ikke-skjematisk*, *ikke-stigmatiserende* og mer *humant* behandlingssystem blir entydig forbundet med *omsorgsbegrepet*, mens både *forsorg* og *hjelp* blir stående som motsatser.

Et poeng som ikke tas opp i litteraturen, men som virker mer retningsgivende i lovforarbeidene, er at reformen formuleres i relasjon til et nytt samfunnsbegrep. Behovet for mer generelle ordninger som loven skal svare til, skriver seg ikke bare fra en *humanisering* og sterkere *klientorientering*, men ut i fra en ide, og et begrep, om et samfunn av uoverskuelig kompleksitet.

Mens forarbeidene setter opp *forsorg/hjelp* som motsetning til *omsorg*, framtrer forholdet mellom *hjelp* og *omsorg* i lovteksten som mer motsetningsfritt. *Hjelp* og *omsorg* formuleres

side ved side som ulike kategorier tiltak, og *hjelpen* en langt mer utførlig beskrivelse og mer presis begrepsliggjøring mens *omsorg* blir en mer vag kategori. Som følge av dette kan *hjelp* ses som et minst like viktig begrep i loven som *omsorg*, mens *omsorgsbegrepet* smaker mer av symbolikk. Dette er i tråd med Terums framstilling, hvor han legger vekt på at loven rommet ulike tiltak som var kontingente av hverandre, og slik dannet en slags kjede av tiltak. Dette kan vi kalle en *sosial behandlingkjede*. Om et tiltak feilet, eller ikke passet, gikk man videre til det neste, og *økonomisk hjelp* var å forstå som en siste utvei. Terum plasserer imidlertid *sosial behandling* inn i denne kjeden av kontingente tiltak, noe jeg ikke kan se at lovteksten gir dekning for. *Sosial behandling* finnes ikke som begrep i lovteksten, men er desto mer framtrødende i andre kilder.

Begrepet *sosial behandling* brukes i hovedsak i lovforarbeidene og i ordskiftet om loven. I forarbeidene for loven finner vi det brukt på en måte som er i samsvar med Terums forståelse av begrepet:

Lovutkastet bør derfor i første rekke ta sikte på å etablere en slik råd- og veiledningsvirksomhet. I den utstrekning det ikke er mulig å finne en tilfredsstillende ordning på denne måten, bør det bli tale om en hjelp i form av en sosial behandling med sikte på å finne fram løsninger som kan gi den enkelte som varig resultat en harmonisk livsførsel og et godt forhold til familie og samfunn.³⁵⁸

Selv om *sosial behandling* her virker å bli brukt for å betegne et *tiltak*, en utvei etter at råd og veiledning ikke har ført fram, er begrepet fremdeles svært generelt. Skal vi konkretisere det noe, synes det samtidig rimelig å lese det i relasjon til distinksjonen mellom de klienter en tenker kan bli selvhjulpne, og de som ikke kan det – men som loven likevel skal ha omsorg for. Det er disse som skal få sosial behandling. Samtidig ser vi at NOSO, i sin høringsuttalelse i lovprosessen, opererte ut i fra en noe annen forståelse av begrepet. De brukte det som benevnelse på en *arbeidsmetodikk* hvor målet var «å styrke klientens selvforståelse slik at noen av forsvarsholdningene kan oppgis til fordel for mer konstruktiv anvendelse av energi. Dette fordrer en ofte langvarig prosess». Denne forståelsen av begrepet ble brukt i en kritikk av reformens, etter NOSOs begrep, manglende anerkjennelse av betydningen av fagutdannede sosialarbeidere. Hensikten var dermed å legitimere fagutdannede sosialarbeideres plass i behandlingssystemet.

³⁵⁸ Ot. prp. nr. 56 (1962-63):5.

NOSOs bruk av *sosial behandling* tyder på at de ser innførselen av *sosial omsorg* og *sosial behandling* som en åpning for *sosialfaglig arbeid*. Kritikken deres må bero på en fortolkning av lovreformen som i utgangspunktet harmoniserende med deres eget begrep om *sosialt arbeid*. Når de så finner at deler av reformen bryter med en slik forståelse, legges dette til grunn for å hevde at reformen ikke henger sammen. Det er ikke sammenheng mellom de målene man setter og det apparatet som etableres for å realisere målene. Med bakgrunn i NOSOs kritikk av reformen, virker det samtidig rimelig å hevde at reformen nettopp ikke konstrueres med bakgrunn i et begrep om *sosialt arbeid* – forstått som *sosialfaglig arbeid*. At ulike forståelser av de sentrale begrepene er i spill blir desto mer tydelig om vi går inn i det politiske ordskiftet om loven. Flertallet av de som deltar i debatten formulerer sine begreper innenfor et semantisk felt som vitner om at idéen om *sosialt arbeid som fag*, og dermed behovet for fagutdannede sosialarbeidere, hadde liten anerkjennelse. Det begrep om sosialt arbeid som NOSO opererte med hadde ikke sosial rekkevidde til å nå inn hos flertallet av de som argumenterte for loven. Når noen av de som deltok i ordskiftet likevel var på linje med NOSO, kan det tyde på at denne måten å forstå *sosialt arbeid* var i ferd med å få større rekkevidde og bli mer utbredt. Dette kan muligens knyttes til den reform av utdanningen som Harlem hadde tatt initiativ til på 1950-tallet, men som enda ikke hadde nådd ut for fullt i den sosialpolitiske offentligheten.

Mot denne bakgrunnen kan Seip og Lødemels framstilling av sosialomsorgens framvekst sees som problematisk. Mange så *sosialt arbeid* som et arbeidsområde som ikke fordret noen *særfaglighet*, men et hvor arbeidet like gjerne kunne drives av folk med «et godt hjerte», og med vilje til å gjennomføre «lovens ånd». Lokalkunnskap var vel så viktig som fagkunnskap. Muligens har dette sammenheng med at hensynet til lokalt selvstyre veide tungt i utformingen av loven, noe som bidro til at både sosialstyret og sosialadministrasjonen fikk noe uklar myndighet. Samtidig som det utvilsomt er slik at omfanget av virksomheten i sosialsektoren i den enkelte kommune ble underlagt vurderingene til det lokale selvstyret, har også loven et såpass stort rom for skjønn at den kunne åpne for en relativt fri og autonom yrkesrolle.

Når det så gjelder oppfatningen av sosialomsorgen som uttrykk for en overgang fra *forvaltning* til *behandling*, slik vi finner den hos Seip og Lødemel, gir ikke kildene grunnlag for å snakke om noe tydelig skifte. Det tydeligste sporet av en slik forståelse finner vi i ordskiftet om loven, blant de som setter opp en motsetning av typen *menneske mer enn*

funksjonær. Men i motsetning til det Seip og Lødemel legger til grunn for skillet mellom *forvaltning* og *behandling*, er det ikke det *sosialfaglige* som er avgjørende, men altså *viljen til å ivareta lovens ånd*. Generelt er det et poeng at begrepene *forvaltning* og *behandling* ikke brukes på samme måte i kildene som i litteraturen, som en slags karakteristikk av kjernen i arbeidet. *Behandling* brukes i samband med *sosial behandling* for å karakterisere én side ved sosialomsorgen. *Forvaltning* finnes derimot ikke brukt som begrep i kildene. Slik det brukes i litteraturen, betegner det saksbehandling i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad. Dette er et tiltak som i høyeste grad lever videre under sosialomsorgsloven. I så måte er det nye ved sosialomsorgen at *forvaltning* og *behandling*, som komponenter i det sosiale arbeidet, eksisterer side om side – eventuelt tenkes å utgjøre et integrert hele.

Sosialomsorgsloven ble presentert som et brudd med *fattig-/forsorgstradisjonen* i sosialpolitikken. På et symbolsk plan; i måten den ble presentert, så var den det. Med tanke på at det ble innført nye måter å arbeide med problemene som i mindre grad tok utgangspunkt i faste problemkategorier, virker det også rimelig å se den som et brudd. Samtidig videreførte den en del av tiltakene som skrev seg fra den tradisjonen som den ble tenkt å avløse. I så måte representerte den kanskje mest en utvidelse av den sosialpolitiske verktøykassen. Et nytt element var idéen om at lønnete sosialarbeidere ved sosialkontoret burde få ansvar for klientbehandlingen. Dette var en ny måte å organisere arbeidet, som likevel ikke ble gjennomført fullt, fordi beslutningsmyndigheten i siste instans ble lagt hos valgte lekmenn. Loven var tenkt som en administrativ og behandlingmessig samordnende reform. Men også her er reformen mindre vidtfaende enn slik den blir omtalt i sin samtid. Mens ideen om myndighet for tilsatte sosialarbeidere brytes mot ideen om lokalt selvstyre, brytes ideen om administrativ og behandlingmessig samordning mot vektleggingen av særomsorg innenfor edrskaps- og barnevernsområdet.

Til sist vil jeg trekke fram et element som er lite vektlagt av litteraturen, men som etter mitt skjønn må vurderes som en sosialpolitisk nyvinning. Litteraturen legger vekt på at reformen som et hele i det vesentlig må forstås i relasjon til den såkalte attføringslinja. Altså ideen om at det var mulig å få folk inn i en situasjon hvor de ble selvforsørgende, og dermed fra et myndighetsperspektiv også produktive. Sosialt utilpassede kunne behandles inn i en situasjon hvor de ble tilpassede og produktive. Institusjonaliseringen av attføringslinja gjennom sosialomsorgsloven representerer utvilsomt noe nytt. I litteraturen knyttes dette ikke bare til *attføringsbegrepet*, men også *behandlingsoptimisme*. Samtidig rommet loven også

en aksept for at noen ikke kunne behandles, men hadde like stor rett på betingelser for en harmonisk livsførsel. Forstått slik dreide sosialomsorgen seg ikke bare om attføring. Denne aksepten for ikke-produktive sosialklienter er kanskje det fremste uttrykket for at loven hvilte på en forandring i menneskesyn.

Totalt sett er det i så måte rimelig å se loven som et uttrykk for endringer i sosialpolitikken, som var i tråd med utbyggingen av velferdsstaten for øvrig. Like fullt markerer den ikke noe klart brudd innenfor alle de historiske utviklingslinjene som det er rimelig å skrive den inn i. Det finnes dermed grunn for å hevde at reformen, som historisk bevegelse, ikke bar preg av det samme forandringstempoet som deler av litteraturen gir uttrykk for, og som definitivt preget mye av ordskiftet omkring loven. At den ikke representerer det klare bruddet som preger egenforståelsen til de aktørene vi møter gjennom kildene, kan muligens delvis forklares med bakgrunn i trekk ved umiddelbare konteksten. Presentasjonen av en politisk reform er rimelig å se som en ytringskontekst hvor det er viktig å framheve det nye ved politikken, framskrittet som tydeliggjør aktørens politiske handlekraft. At deler av litteraturen savner vesentlig nyanser i forhold til bruken og forståelsen av begreper, og slik skaper et mer entydig inntrykk av loven enn det som denne studien sannsynliggjør, er mer problematisk. Samtidig får vi med tydelighet illustrert hvordan en begrepshistorisk utlesning kan bidra til å klargjøre fortidige begrepers historiske egenart og problemer som kan oppstå som følge av et manglende blick for begrepenes flertydighet. I neste kapittel flytter vi oppmerksomheten til den andre av de to reformene på 1960-tallet: reformen av den statlige sosialarbeiderutdanningen.

5. Reform av sosialarbeiderutdanningen, 1955-1966.

To år etter at sosialomsorgsloven ble vedtatt i 1964 ble det gjennomført en reform av den statlige sosialarbeiderutdanningen. Utdanningsreformen har blitt forstått som et svar på det behovet for arbeidskraft som oppsto med sosialomsorgsloven og opprettingen av sosialkontor i norske kommuner, og at sosialt arbeid som fag ble formet ut i fra ideer som samsvarte godt med de ideer som ble lagt til grunn for loven. Lars Inge Terum har hevdet at utdanningsreformen kan forstås som uttrykk for en *amerikalinje*: En import av amerikanske faglige konsept om *casework*, som passet med norske ideer om *sosial behandling*, og som medførte et brudd med en norsk rettsvitenskapelig inspirert *forvaltningstradisjon*. Grunnlaget for reformen var en utredning ført i penn av Bernt H. Lund (heretter *Lund-planen*, *planen* eller *utredningen*). Skal vi forstå hvordan faget ble formet og hva slags begrep om *sosialt arbeid* som er rimelig å lese ut av utdanningsreformen, må vi derfor undersøke hvordan det ble formulert i Lund-planen og det arbeidet som lå til grunn for planen. Det gjøres i det følgende, med utgangspunkt i tre spørsmål:

- I. Mot hvilke kontekster skal vi forstå Lunds utredningsarbeid, og i hvilken grad er det treffende å forstå Lund-planen som uttrykk for en *amerikanisering*?
- II. Hvordan ble *sosialt arbeid* forstått som fag, utdanning og begrep i utredningen, hva slags arbeidskraft var fagutdannede sosialarbeidere tenkt å utgjøre, og i hvilken grad er begrepsparet *forvaltning/behandling* treffende for å forstå innholdet?
- III. Hvordan ble utredningen mottatt og forstått i sin samtid, og hvilken sosial rekkevidde hadde Lund-planens *begrep om sosialt arbeid*?

Spørsmålene undersøkes med bakgrunn i tre sett av kilder. Det er 1) *Lund-planen*: Aksepterer vi Terums perspektiv, er Lund-planen utgangspunktet for hvorledes sosialarbeiderutdanningen ble organisert i mange tiår, og i så måte rimelig å holde som primærkilde til å forstå retningen i utdanningen. Jeg vil lese Lund-planen opp mot 2) andre kilder som kan knyttes til Lunds arbeid med utredningen og 3) opp mot dokumentene fra saksgangen i Stortinget som ledet fram til at reformen ble vedtatt. Hensikten er å få et noe videre grep om de kontekster som rammer inn Lund-planen og hvordan den ble forstått i sin samtid.

Jeg begynner med å vise hva slags kontekster som mobiliseres på ulike stadier i prosessen. Deretter ser jeg på hvordan Lund selv diskuterte *sosialt arbeid som begrep* i Lund-planen, før jeg søker å forstå Lunds begrepsdiskusjon i lys av ulike internasjonale sammenhenger og

diskurser han kan koples til. Jeg forflytter så oppmerksomheten til utredningens forslag til fagplan og vil gjøre rede for og drøfte hva slags faglighet Lund meislet ut. I de to siste delene diskuterer jeg hvordan planen ble forstått, først ved en konferanse hvor Lund-planen ble lagt fram og til sist ved å følge planen gjennom saksgangen i Stortinget. Først skal vi se hvordan Lund-planen og utdanningsreformen har blitt framstilt i litteraturen.

5.1 Sosialt arbeid og utdanningsreformen i litteraturen.

De som mest inngående har tematisert utdanningsreformen i 1966 er Ivar Lødemel (1989/1997), Lars Inge Terum (1996) og Jan Messel (2013). Samtlige framstiller utdanningshistorien for å belyse noe annet og fra deres synsvinkler mer overordnet. Det er henholdsvis *sosialhjelpens utvikling* (Lødemel og Terum), og *sosialarbeidernes organisasjonshistorie* (Messel). I tillegg til disse tre, har sosionom og lektor i sosialt arbeid Øyvind Tutvedt (1990) skrevet en artikkel som drøfter utdanningen de første tiårene. Denne er mindre dyptpløyende, men interessant fordi han eksemplifiserer et annet perspektiv på utviklingen. Der de første tre tolker reformen som et brudd, ser Tutvedt trekk av kontinuitet.

Lund-planen er hovedkilden for de som skriver om innholdet i utdanningen. Lødemel og Terum støtter seg samtidig begge til et bredere kildegrunnlag, både for å belyse innholdet i Lund-planen, for å forstå bakgrunnen for planen, og for å forstå Lund som opphavsmann for planen. De benytter seg av skriftlige kilder, tidsskriftartikler, konferanserapporter og politiske dokumenter. Det er likevel ingen av dem som følger den politiske prosessen i Stortinget systematisk, som for å understreke at Lund-planen er den sentrale kilden til å forstå formingen av faget. Lund-planen sammenlignes med den utredningen som ble lagt til grunn for opprettelsen av Norges kommunal- og sosialskole (NKSS) i 1950. Dette speiler at både Lødemel og Terum legger vekt på å få fram hva som var nytt med Lund-planen. For å forstå hvordan planen ble forstått og mottatt i sin samtid, har de begge intervjuet sentrale aktører i prosessen, deriblant Lund selv.³⁵⁹ Messel støtter seg til særlig Terums framstilling, men både han og Tutvedt bruker Lund-planen og en del sekundærlitteratur.³⁶⁰ Lødemel tar utgangspunkt i tidligere tekster skrevet av Terum, mens Terum systematisk drøfter Lødemels

³⁵⁹ Jeg snakket selv med Bernt H. Lund helt i startfasen av prosjektet mitt for å få noen pekere i retning av hva jeg burde se på. Lund har selv gjengitt sin versjon av dette i en selvbiografisk essaysamling fra 2009. Mange av de kildene jeg bruker i dette kapitlet ble ikke nevnt spesielt av han, men er nettopp spor vi kan følge med utgangspunkt i Lundplanen.

³⁶⁰ Det kan nevnes at deler av denne sekundærlitteraturen er skrevet av Bernt H. Lund, og at denne litteraturen brukes som litteratur, ikke som kilde.

avhandling. Jeg vil i min diskusjon legge mest vekt på Terum og Lødemel, idet Messel lener seg mye til Terum.

Hos både Terum og Lødemel forstås utdanningsreformen i relasjon til sosialomsorgsloven. Som Terum skriver:

Målet med lov om sosial omsorg var altså å skape noko nytt, noko som ikkje var fattighjelp. Det skulle ikkje primært vere pengehjelp, men råd, rettleiing og sosial behandling som skulle løyse problema. Å etablere sosialkontor i alle kommunar vart på statleg hald sett på som ein nødvendig føresetnad for å kunne realisere desse intensjonane. Spørsmålet vert då kva slags kompetanse personalet ved desse kontora skulle ha, og kven som hadde slik kompetanse.³⁶¹

Lund-planen ble skrevet som en konsekvens av at sosiallovsreformen skapte et spesifikt behov for kompetent arbeidskraft. For både Terum og Lødemel representerer sosialomsorgsloven dermed en umiddelbar kontekst for utdanningsreformen. Terum setter samtidig utdanningsreformen inn i en mer overgripende kontekst. Han ser den i relasjon til utbygging av forvaltning og administrasjon på ulike forvaltningsnivå som middel til å gjøre iverksettingen av statlig politikk lettere.³⁶² Videre mener han at planen representerte en *profesjonalisering av det sosiale arbeidet*, forstått som en kopling mellom bestemte kunnskaps- og arbeidsområder, og i den forstand som en «form for vitskapleggjering av nye samfunnsområde».³⁶³ Terum trekker her veksler på Rune Slagstad og Trond Nordby. Med referanse til Slagstad hevder Terum at alt dette skjedde innenfor rammen av en historisk periode hvor «vitenskapen innehadde en overordnet posisjon som normdannende institusjon».³⁶⁴ Dette som han kaller «profesjonell ekspansjon», mener han samtidig – nå med referanse til Nordby – må forstås i relasjon til en debatt «om forholdet mellom *fagstyre* og *rutinestyre* i norsk politikk».³⁶⁵ Denne formen for overordnet kontekstualisering fundert i etablerte teorier finner vi ikke hos Lødemel.

Framstillingene er nokså likt strukturert. Begge er opptatt av å vise at Lund-planen representerte et tydelig brudd og går fram omentrent likt for å gjøre dette. De retningsgivende problemstillingene er 1) hva som rent *innholdsmessig* var nytt ved planen, og 2) hva som kan ha *influert Lund* i arbeidet med planen. Det gis et riss over det som fantes av utdanninger før

³⁶¹ Terum (1996): 85.

³⁶² Ibid.: 85-86.

³⁶³ Ibid.: 96.

³⁶⁴ Ibid.: 47-48, og 96. Han siterer her fra Slagstad (1994): 229.

³⁶⁵ Ibid.: 97. Han referer her til Nordby (1993).

NKSS, prosessen som ledet fram til opprettelsen av NKSS, og hva slags idéer som preget sosialarbeiderutdanningen fram til Lund-planen. Slik organiserer de framstillingen for å tydeliggjøre hva som hva nytt ved Lund-planen. Begge er opptatt av spenninger mellom *sosial forvaltning/administrasjon* og *casework/behandling*. Begrepsbruken veksler noe. Begge argumenterer for at Lund-planen representerer en historisk bevegelse fra det første mot det andre. Lødemel argumenterer for at sosiallovs- og utdanningsreformen representerer tilsvarende historiske bevegelser.³⁶⁶ Han hevder langt på vei at utdanningsreformen hadde sosialloven (og den tenkningen som lå til grunn for den) som en absolutt betingelse. Terum er eksplisitt kritisk til en slik tolkning og nyanserer gjennom sin langt bredere kontekstualisering. Han mener Lødemel entydiggjør hendelsene og tolker i stedet utdanningsreformen mer som *et mulig* utslag som *kunne* oppstå innenfor den vedvarende *spenningen mellom fag- og rutinstyre* (jf. Trond Nordbys tese).³⁶⁷

Den største forskjellen mellom Lødemel og Terum er utvilsomt måten de mobiliserer prosessen med sosialomsorgsloven for å forstå utdanningsreformen. Lødemel tillegger den langt større kraft. Når det så gjelder spørsmålet om hva reformen representerte som historisk hendelse, er de derimot enige i at den står for et klart brudd. Det er nå Terum som tyr til de skarpeste formuleringene, idet han fastslår utvetydig at Lund-planen representerte et «paradigmeskifte i sosialarbeiderutdanninga».³⁶⁸

Når de så skal gjøre rede for hvorledes Lund-planen representerte et brudd, knytter de an til spenningen mellom *forvaltning* og *behandling*. Dels viser de at det har foregått en bevegelse i fra *forvaltning* mot *behandling*, og dels at dette er en spenning som også vedvarer under og etter reformen, selv om Lund-planen representerer et skifte mot *behandling*. Ulike fraksjoner blant de som hadde noe investert i sosialsektoren og sosialarbeiderutdanningen, hadde ulike perspektiver på hva som var det primære siktemålet innenfor kommunal forvaltning generelt og sosialforvaltningen spesielt, og dermed hva slags type arbeidskraft *fagutdannede sosialarbeidere* burde representere. De som sto i fronten og argumenterte for en utdanning med et *forvaltningsperspektiv* hadde gjerne tilhørighet til Norsk Sosialforbund. Dette var en organisasjon dominert av jurister hvor mange også hadde lederstillinger innenfor den kommunale sosialsektoren. Særlig framtreddende i ordskiftet

³⁶⁶ Lødemel (1989): 197.

³⁶⁷ Terum (1996): 96-97.

³⁶⁸ Ibid.: 95.

omkring Lund-planen var sosialrådmann i Oslo Hans Cappelen og Liv Kluge, daværende rektor ved NKSS. På den andre siden sto Bernt H. Lund, en rekke framstående sosialarbeidere, Norsk Sosialarbeiderforbund (NOSO), samt flere strateger innenfor det sittende arbeiderpartiregimet. Foruten Gudmund Harlem, som forstås som en initiativtager til reformen, finner vi blant disse, daværende utdanningsminister Helge Sivertsen og Bjørn Skau, departementssjef i sosialdepartementet.

NKSS ble etablert i 1950. Med referanse til Liv Kluge, som ble skolens første rektor, skriver Terum:

Skolen fekk ei kommunalline og ei sosialline, og sosiallina skulle først og fremst vere ei forvaltningsline. Perspektivet var at den offentlege verksemda kom til å ekspandere sterkt og ta ein stadig større del av nasjonalinntekta. Det ville difor verte bruk for kunnige og effektive forvaltarar som kunne sikre at desse offentlege ressursane ikkje vart misbrukte, men nytta best mogleg.³⁶⁹

Flere har lagt vekt på at denne spenningen mellom *forvaltning* og *sosialt arbeid*, *sosial administrasjon* og *sosial behandling*, også kom til uttrykk gjennom en kamp på symbolnivå om hva skolen skulle hete. Mens en komiteinnstilling hadde gått inn for å kalle den Norges *Sosial og kommunalskole*, gikk Stortinget inn for at den skulle hete Norges *Kommunal og sosialskole*.³⁷⁰ Dette har blitt tatt til inntekt for at *det kommunale*, som arbeids- og problemområde, ble gitt forrang, mens *det sosiale* nådde mindre anerkjennelse i det som var etableringen av den første statlige sosialarbeiderutdanningen.

Hverken Terum eller Lødemel utdyper i særlig grad hva som lå i denne *forvaltningskompetansen* som skolen orienterte seg mot i den første perioden. Lødemel viser at «the emphasis was upon good administration and a practical approach to social problems»³⁷¹, og en utdanning som var «practical and relatively brief».³⁷² Han viser samtidig at den første planen ikke rommet noe begrep om *sosialt arbeid*, slik det har litt kjent etterpå. Men hevder likevel at 10% av pensum dreide seg om denne disiplinen (this discipline), da kalt «curator work».³⁷³ Han ser i så måte *kurator* som innholdsmessig sammenfallende med et senere *sosialarbeiderfag*. Et underliggende premiss, slik jeg leser Lødemel, er at begge

³⁶⁹ Ibid.: 89.

³⁷⁰ Ibid.: 88-89.

³⁷¹ Lødemel (1989): 190.

³⁷² Ibid.: 189.

³⁷³ Ibid.: 189-190.

dreier seg om *sosial behandling*. Uten at det er nærmere fastlagt hva som her skiller *behandlingen* fra *forvaltning*, virker dette å være opphavet for at Lødemel ser *kurator* og *sosialarbeider* som i essens likelydende begrep. Både Lødemel og Terum viser at mange fra sosialarbeiderlinjen ble rekrutterte til sykehussektoren, ikke den kommunale sosialsektoren. De som arbeidet her ble gjerne titulert sykehuskuratorer. Implisitt skiller Terum her mellom institusjoner hvis primære siktemål er henholdsvis *behandling* og *forvaltning*. Ingen av dem sier noe videre om hva *kuratorene* gjorde ved *behandlingsinstitusjonene*. Dette institusjonelle perspektivet hos Terum, kan ha gitt opphav til det som arter seg som en motbegrepsrelasjon, mellom *forvaltning* og *behandling*.

Terum holder fast på at elevene ved skolen utover 1950-tallet kom til å orientere seg mot en *behandlerrolle*, og at dette hadde sammenheng med at sykehusene opprettet kuratorstillinger. «I tid fall dette òg saman med ei generell oppblomstring av behandlings- og attføringsideologien i Noreg».³⁷⁴ Terum foretar her en eksplisering av den konteksten som rammet inn sosialomsorgsloven (om vist i forrige kapittel), og viser hva den ga opphav til innenfor utdanningssektoren. Han bruker samtidig begrepene *behandling/attføring* som utgangspunkt for å presisere hva slags faglige idéer (og begreper) som fulgte med denne konteksten:

Det faglege kraftsenteret i denne ideologien var Nic. Waals insitutt, og den var først og fremst prega av eit psykodynamisk perspektiv. Attføringsideologien var derimot meir forankra i medisinen og det medisinske miljøet som var knytt til dei nye attføringsinstitusjonane, der m.a. Gudmund Harlem var sentral.³⁷⁵

Etter hvert som Harlem gikk fra posten som overlege ved Statens Attføringsinstitutt, ble han raskt «svanger» med det som skulle bli sosialomsorgsloven. «Han ville ha ei lov som var grunna på attføringstanken».³⁷⁶ For å gjennomføre det «måtte kommunane styrkjast med profesjonelle sosialarbeidarar».³⁷⁷ Harlem mente samtidig at den eksisterende sosialarbeiderutdanningen ikke var tjenlig for dette formålet. Implisitt, innenfor Lødemel og Terums begreper: den var for *forvaltningsorientert*. Samtidig som Terum operer med begrepsparet *attføring/behandling* som motsats til *forvaltning*, ser vi også at han her trekker et skille mellom *behandling* og *attføring* og knytter dem til ulike faglige orienteringer. Han

³⁷⁴ Terum (1996): 89.

³⁷⁵ Ibid.: 89.

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Ibid.: 89-90.

innfører så vidt jeg kan se dermed en nyanse som han ikke har gjort bruk av tidligere, og som vi ikke finner hos Lødemel. Når Terum legger vekt på at Harlems *attføringstanke* var styrende, og trekker et skille mellom *attføring* og *behandling*, mener han også at sosialomsorgsloven rent faglig må forstås som *mer* sosialmedisinsk i sin faglige begrunnelse? Finnes det en spenning mellom *behandling* og *attføring*, som følge at begrepene tilhører ulike faglige horisonter, og var loven *mer* *attførende* enn *behandlende*? Dette er spørsmål vi sitter igjen med uten svar. Enn så lenge skal vi se hvordan Lund-planen utlegges som et brudd.

Terum hevder at Lund-planen medførte klare brudd både med hensyn til hvorledes utdanningen ble organisert og gjennomført og med hensyn til den faglige orientering. Lund argumenterte for at utdanningen var så spesiell at den burde ligge for seg selv ved en egen skole, ikke sammen med en kommunallinje.³⁷⁸ Dessuten mente han at undervisningen burde ledes av *sosialarbeidere*.³⁷⁹ Forfatterne drøfter ikke i detalj hvordan undervisningen tidligere hadde blitt organisert, men er tydelige på at Lund her sto for noe nytt. Målet, følger vi Terum, «var å medverke til å etablere sosialt arbeid som ein profesjon».³⁸⁰ Han søkte å bekjempe en forestilling om at sosialt arbeid var noe alle kunne drive med, og for å oppnå dette fulgte Lund to spor. Han medvirket til etableringen av NOSO, som skulle fungere som profesjonsorganisasjon, og bidra til å gi sosialarbeiderne selv kontroll over egen faglighet³⁸¹, og han søkte gjennom Lund-planen å meisle ut grunnlaget for «den *profesjonelle* sosialarbeidaren». Det som skulle skille *den profesjonelle* fra *andre som drev sosialt arbeid*, var «opplæringa i *metodisk* sosialt arbeid».³⁸²

Lødemel viser at Lund ikke bare innførte idéen om *metodisk sosialt arbeid*, men også leverte den første *definisjonen* av *sosialt arbeid* i norsk litteratur: «Social work consists of adapting the relationships between individuals and their social environment in order to facilitate good social functioning by people and ensure that their relationship with the environment becomes as secure and harmonious as possible».³⁸³ Med bakgrunn i denne definisjonen fullfører Lødemel en argumentasjonsrekke som leder fram mot en semantisk

³⁷⁸ Ibid.: 93.

³⁷⁹ Ibid. Se også Lødemel (1989): 192

³⁸⁰ Ibid.: 92.

³⁸¹ Ibid.: 90-92. Selve etableringen av NOSO er mer utførlig beskrevet av Jan Messel (2013).

³⁸² Ibid.: 93.

harmonisering av begrepsparet *social treatment/social casework*. «In this statement we recognize the ideals expressed in the departmental proposals for the new Social Care Act. (...) While the department advocated *social treatment*, this has found a more specific expression in the notion of *social casework*». ³⁸⁴ Lødemel knytter her *casework* og *treatment* sammen, på en måte som gjør at *casework* kan forstås som en (metodisk) presisering av *treatment*. Dette leder til harmoniseringen av *sosialt arbeid* (som metode) og (for å drive) *sosial behandling*.

Lødemels bruk av *casework* og Terums bruk av *metodisk sosialt arbeid* er sammenfallende. Det forstås som «hovedfaget», det som utdanningen skulle struktureres rundt. Terum viser at Lund diskuterte ulike variasjoner av *sosialt arbeid*. Det kunne «skje enten som behandling eller som forebyggjande arbeid» og «gå føre seg (...) i forhold til enkeltindivid, grupper og samfunn». Men «hovedtyngden i Lund-planen», mener Terum, «vart lagd på individuelt sosialt arbeid, som først og fremst var prega av eit behandlingsideologisk grunnsyn». ³⁸⁵ Dette sidestiller han med «casework». ³⁸⁶ Blant de nyere variasjonene var «sosial planlegging og administrasjon». ³⁸⁷ Terum siterer Lund på at her «driver en sosialt arbeid med samfunnet som klient». ³⁸⁸ Hensikten med denne *metoden* var å identifisere *sosiale problemer* og behov som ikke ble dekket, og å planlegge og sette i verk tiltak for å løse dem. I «denne prosessen» ble sosialarbeideren oppfattet å ha en «strategisk rolle», og de måtte arbeide for å få klienter og politikere til å erkjenne problem og nødvendigheten av tiltak. ³⁸⁹

Lødemel legger vekt på å få fram tangeringspunkter mellom Lund-planen og sosialloven, og finner at Lund uttrykker et syn på sosialhjelpen som korresponderer med proposisjonen hvor loven ble fremmet. I tråd med proposisjonen argumenterer Lund for at materiell nød kan forstås ikke bare som *sosialt problem*, men også *symptom på problem*: «The help must be given in a way that motivates the client». ³⁹⁰ Lødemel mener med bakgrunn i Lund-planen at «clients with psycho-social problems (...) are seen to constitute the most important target

³⁸³ Lødemel (1989): 191.

³⁸⁴ Ibid.: 191.

³⁸⁵ Terum (1996): 94.

³⁸⁶ Ibid.: 94.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ Ibid.: 94-95. Se også Lødemel (1989): 191.

³⁹⁰ Lødemel (1989): 191.

group».³⁹¹ Terum argumenterer langs de samme linjene, og hevder at «casework, slik det hadde vorte utvikla i USA» ble «forstått som ein spesiell sosionom-metode for individuell behandling. I tråd med dette oppfatta dei fleste sosionomane på slutten av 1950-tallet at psykologi og psykiatri var dei mest nyttige faga i arbeidet».³⁹² Det hadde Harriet Holter dokumentert i en undersøkelse publisert i 1960.³⁹³

Det vitenskaplege grunnlaget til metodisk sosialt arbeid vart sett på som noko anna enn anvendt sosialvitenskap. Faget var rett nok eit produkt av utviklinga innan sosialvitenskapane og medisinen, men synet var at det like fullt hadde et eige teoretisk grunnlag. Det var m.a. vist til den etter kvart omfattande litteraturen om metodane i sosialt arbeid.³⁹⁴

Dessuten dreide opplæringen i sosialt arbeid seg ikke bare om metodiske framgangsmåter forankret i et vitenskapelig grunnlag. Det dreide seg også om internalisering av bestemte verdier – «verdier som er uløselig knyttet til vår vesterlandske sivilisasjon».³⁹⁵

Lødemel legger vekt at Lund argumenterte for at sosialarbeiderne ikke måtte være *spesialister*. De skulle være *generalister*, i den betydning at de gjennom grunnutdanningen ble kyndiggjort i hele spekteret av sosialarbeidets metoder. For Lund handlet dette ikke bare om det å beherske ulike arbeidsoppgaver. Han viste til pågående trender internasjonalt: «There is a clear tendency to move away from specialisation, and this is also true in the countries where social work is more specialised than in the case in Scandinavia».³⁹⁶ Denne despesialiseringen var motivert av ambisjonen om at sosialarbeiderne måtte settes i stand til å oppnå «a holistic picture of the individual».³⁹⁷ Forstått slik, argumenterte Lund for at sosialarbeidet ble spesialisert i relasjon til andre yrkesgrupper og arbeidsområder, men ikke internt (i sosialarbeidet).

Følger vi Lødemel og Terum representerte Lund-planen en ny faglighet. Denne fagligheten kom til uttrykk gjennom et begrep om *metodisk sosialt arbeid/social casework*. Den hadde forankring i sosialvitenskap, sosialmedisin, psykiatri og psykologi, og den brøt med et rådende paradigme, fundert i norske forvaltnings- og rettsvitenskapelig tradisjoner. Siktemålet med utdanningen var å forsyne sosialsektoren med *behandlere* heller enn

³⁹¹ Ibid.: 191.

³⁹² Terum (1996): 95.

³⁹³ Ibid.: 95. Terum referer her til Holters artikkel om sosialarbeiderne i første utgave av *T/S* i 1960.

³⁹⁴ Lødemel (1989): 193.

³⁹⁵ Terum (1996): 93, siterer Lund-planen, s. 9.

³⁹⁶ Lødemel 1989: 191.

forvaltere. Samtidig som Lund-planen dermed medførte et brudd med utdanningen ved NKSS, slik den var i det første tiåret, hadde idéen om *behandlere* også forankring i en nokså ny tendens på den tiden: Ansettelsen av *kuratorer* ved norske sykehus. Den nye norske *sosialarbeideren* representerte en ny spesialitet innenfor en framvoksende velferdsstat, men var samtidig uttrykk for en utvikling i sosialarbeidet mot metodisk despesialisering.

Forestillingen om dette faglig paradigmatisk bruddet hviler hos både Terum og Lødemel på en antakelse om at *behandling* og *forvaltning* inngår i en motbegrepsrelasjon. Som arbeidsformer representerer de hverandres motsatser innenfor konteksten av sosialhjelpens utvikling. Hva som konstituerer denne motbegrepsrelasjonen uttrykkes likevel ikke presist. Motsetningen diskuteres dels i relasjon til *institusjonell tilknytning*, hvor sosialarbeiderne var tenkt å arbeide. I tillegg forstås den i relasjon til en idé om det overordnede *siktemålet til den kommunale forvaltningen*. Særlig Terum legger vekt på at *forvaltningsperspektivet* må knyttes til *behovet for rasjonell økonomisk forvaltning* i kommunene. Mer implisitt forstås *sosialt arbeid* (i betydning behandling) derfor som en *motsats til rasjonell økonomisk forvaltning* (betegnet som forvaltning). *Sosialarbeidets hensikt* etter Lund-planen var en annen enn å *ivareta kommunens økonomi*. Lødemel mobiliserer et annet semantisk felt for å antyde hva om var nytt med Lund-planen. Han skriver om den nye fagligheten som et brudd med rådende tanker om *enkle og praktiske løsninger på sosiale problem*. Implisitt føres sosialarbeidet slik inn i en dikotomisk tenkning omkring hva slags problemløsning det var snakk om. På den ene siden *enkel og praktisk*, på den andre *komplisert og forvanskende*. Innenfor Lødemels resonnement, antydes dermed at *sosialarbeidet* ble forstått som *overkompliserende*, utdanningen som *for lang*, og at det reelle behovet for arbeidskraft i kommunene ikke ble tilfredsstillt av en utdanning med en slik faglig innretning.

Selv om Terum og Lødemel mobiliserer ulike forklaringer og semantiske felt når de skriver om forholdet mellom *forvaltning* og *behandling*, er de enige om det viktigste: Disse begrepene står i et klart motsetningsforhold, og i historisk forstand representerer overgangen fra forvaltning til behandling et klart brudd. En premiss som vi så langt ikke har diskutert, er at postulatet om et slikt brudd må hvile ikke bare på innførselen av *metodisk sosialt arbeid*, men også en distansering fra *forvaltningsarbeid* fundert i en mer *rettsvitenskapelig* tradisjon. Øyvind Tutvedt har i en artikkel presentert et alternativt syn. I likhet med Lødemel mener

³⁹⁷ Ibid.: 192, siterer Lund-planen, s. 20.

Tutvedt at *fagutviklingen* i *sosialt arbeid* korresponderer med utviklingen av et begrep om *sosial behandling* i relasjon til sosialomsorgsloven. Hos Tutvedt representerer dette en fornyelse av *sosialt arbeid som fag*, men i mindre grad et brudd i *det kommunale sosiale arbeidet*. *Klientbehandling* og *saksbehandling* ble ført sammen til et integrert hele, og dannet i internasjonal målestokk et *nytt prinsipp for sosialt arbeid*.³⁹⁸ Uten at det er sikkert hva vi kan lese ut av denne tolkningsforskjellen, er det interessant å merke at folk som selv har bakgrunn fra *sosialt arbeid* ikke synes å kjenne motsetningen mellom *forvaltning* og *behandling* på samme måte som Terum og Lødemel. Videre skal vi se hva som skrives om opphavet for planen.

Litteraturen tar utgangspunkt i at Gudmund Harlem som sosialminister stilte seg skeptisk til den eksisterende sosialarbeiderutdanningen. Han hadde en formening om at en i land som Holland, England, USA og Canada hadde *sosialarbeidere* som opererte med faglige ideer som var mer i tråd med hans ambisjoner for sosialsektoren. Det var med bakgrunn i dette at Harlem sendte Bernt H. Lund på studietur til USA og Canada.³⁹⁹ Terum ser denne turen som ledd i det han kaller «den norske amerikane»: ⁴⁰⁰ Lund-planen var:

(...) det første meir heilskaplege uttrykk for tendensar som i mange år hadde kome til uttrykk i utdanning. Utvekslingsprogrammet som i FN-regi hadde medverka til å utvikle *den norske amerikane* i sosialt arbeid, der personar reiste begge vegar, medan ideologi og tankegods stort sett berre gjekk ein veg.⁴⁰¹

Casework, som innbegrepet på sosialarbeidernes nye *fagmetodikk*, var et konkret uttrykk for denne amerikalinja. Lund var ikke den eneste som hentet amerikansk tankegods til Norge, men Lund-planen representerte et langt mer systematisert forsøk på å amerikanisere det norske *sosialarbeidet*. Også Lødemel legger vekt på at Lund så mot Nord-Amerika når han formulerte utdanningsplanen. Lødemel viser samtidig at Lund også var influert av briten Eileen Youngsband. I 1954 hadde Youngsband fått midler for å etablere en «school of social work» ved London School of Economics.⁴⁰² I løpet av 1950-tallet utga Youngsband flere rapporter som tok opp spørsmålet om hvordan sosialarbeiderutdanningen burde organiseres.

³⁹⁸ Tutvedt 1990: 86-89. Et liknende syn, at forholdet mellom *forvaltning* og *behandling* er preget av harmoni, og ikke representerer motsatser til hverandre, finnes i en rekke andre framstillinger. Se f.eks.: Hagen (1990); Levin (2004); Strand-Hutchinson (2005).

³⁹⁹ Terum (1996): 90. Se også Lødemel (1989):190, for en likelydende beskrivelse av dette forholdet.

⁴⁰⁰ Ibid.: 95.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Lødemel (1989): 235.

Hun ble en innflytelsesrik skikkelse innenfor utviklingen av *sosialt arbeid* i etterkrigstidens Europa, og Bernt Lund var blant dem som ble sterkt influert av Youngsband, hevder Lødemel.⁴⁰³ Ideen med «generic courses», en *ikke-spesialisert sosialarbeider*, skriver seg i følge Lødemel fra Youngsband. Sett i relasjon til Terums *amerikalinje* er dette en interessant tilføyelse. Det er et poeng for Terum, når han skriver om importen av casework-tradisjonen til Norge, at den representerte faglige ideer unnfanget i et samfunn med helt andre sosiale ordninger og institusjoner. Det britiske systemet var også forskjellig fra det norske, men lå likevel nærmere den framvoksende norske velferdsstaten. Mens Lødemel legger vekt på at selve utdanningsmodellen var britisk inspirert, søker Terum å få fram at Lund, gjennom den amerikanske *casework-tradisjonen*, trakk en norsk *sosialfaglighet* i en individualterapeutisk retning. Terum finner støtte for dette i Harriet Holters undersøkelse fra 1960, hvor også *sosialarbeiderne* selv oppga at de så psykologi og psykiatri som de mest nyttige fagene. Ingen av dem diskuterer imidlertid i dybden hvilke ideer i planen som ble hentet hvorfra. Det finnes liten tvil om at Lund-planen, og for den del sosialarbeiderstudentene ved NKSS, var inspirert av fagutviklingen internasjonalt. Også Tutvedt og andre som har skrevet om Lund-planen tenderer til å legge vekt på den amerikanske innflytelsen. Men som transnasjonalt produkt, om vi skal bruke et slikt begrep, er Lund-planen likevel ikke særlig presist kartlagt.

Terum stiller seg kritisk til Lund-planen idet han skriver:

Etter mitt syn er grensene for det profesjonelle sosiale arbeidet høgst uklare i planen. I sin iver etter å etablere ei plattform for det *profesjonelle* sosiale arbeidet, gjev planen sosialarbeideren eit omnipotent/allmektig preg. Lund planen er oppteken av å understreke at profesjonelt sosialt arbeid kviler på eit teoretisk og vitskapleg grunnlag, i motsetnad til tradisjonelt sosialt arbeid, men reflekterer lite over i kva grad slik vitskapleg kunnskap kan gje svar på alle typar spørsmål.⁴⁰⁴

Det er ikke umiddelbart klart hva Terum egentlig legger i karakteristikken av Lunds sosialarbeider som omnipotent/allmektig. At han også velger å bruke både *omnipotent* og *allmektig*, to ord som i brukt i denne sammenhengen betyr det samme, i en kritisk kommentar til Lunds tenkning, bidrar også til å understreke det kritiske ved kommentaren. Det framstår dermed som svært viktig for Terum søker å få fram at det knytter seg problemer til det begrep om *sosialt arbeid* som Lund meislet ut. Denne forståelsen videreføres av Messel:

⁴⁰³ Ibid.: 236.

⁴⁰⁴ Terum (1996): 95.

På mange måter ble den amerikanske innflytelsen paret med sosialdemokratisk samfunnsanalyse. Men som sosialforsker Lars Inge Terum har påpekt, ble Lunds plan dermed i overkant ambisiøs på sosialarbeidernes vegne. De ble gjort til allmektige problemløserne uten at det ble reflektert over hvor realistisk en slik posisjon var.⁴⁰⁵

Når både Terum og Messel karakteriserer Lund-planens *sosialarbeider* som *allmektig*, er det grunn til å undersøke om denne forståelsen har grunnlag i det *sosialfaglige* grunnlaget som meisles ut gjennom planen. I det følgende skal vi søke å avklare Lund-planens begrep om *sosialt arbeid*, og med det også de spørsmål som framstår som uavklart med bakgrunn i denne gjennomgangen av litteraturen.

5.2 Utdanningsreformen i kontekst.

Som kilde til norsk politisk historie er Lund-planen i utgangspunktet et nokså vanlig dokument. Det er en offentlig utredning, publisert av et departement, som dermed også må antas være innforstått med det som står der. Samtidig skiller den seg fra mange andre offentlige utredninger fordi det er en enmannsutredning. Forsiden er ikke bare merket med «Kirke- og undervisningsdepartementet», men også «Bernt H. Lund». I norske søkebasen er utredningen knyttet til personen Bernt H. Lund, og i litteraturen refereres den gjerne som «Lund 1963», på linje med et hvilken som helst faglitterær referanse, som eksempelvis «Terum 1996». Rent kildehistorisk er det et poeng at det er først i overgangen til 1970-tallet at regjeringsoppnevnte utvalg tituleres «NOUer». Og selv om disse gjerne gis særnavn med utgangspunkt i utvalgsleder, slik at vi som eksempel får et Skåre-utvalg eller et Rattsø-utvalg, så er det mer sjeldent at offentlige utredninger til de grader er knyttet til *en* person. Som jeg har vist i diskusjonen av litteraturen, er det også slik utredningen har blitt forstått: En utredning som ble skrevet av Bernt. H. Lund.

At det som er den *primære kilden* til utdanningsreformen er knyttet til en person, betyr at de sentrale begrepene i planen forstås på bakgrunn av Lunds erfaringer. De blir Lunds begreper, i den forstand at det er han som i denne situasjonen tilskriver dem mening. Dette krever at vi undersøker Lunds bakgrunn for å skrive et slikt dokument: Hva slags erfaringer kan Lund-planen forstås som et aggregat av? Dette vil jeg i det følgende gjøre ved å (1) vise hvilke kontekster Lund-planen peker mot som også kan knyttes til Lund *som historisk aktør*, og (2) ved å undersøke noe bredere hva slags posisjon Lund sto i, idet han fikk i oppdrag å

⁴⁰⁵ Messel (2013): 23-24.

gjennomføre utredningsarbeidet. Denne siste synsvinkelen krever at vi undersøker hva Lund selv har oppgitt som sin bakgrunn og sine motiver for å skrive utredningen, at vi sammenholder dette med det som står i utredningen, og med det som er skrevet av andre om reformen og Lund-planen. Før jeg undersøker Lunds arbeid utredningen, skal vi se hvilke andre kilder som er sentrale for å forstå reformvedtaket.

Reformen kom som følge av et stortingsvedtak, og for å forstå hva den innebar og hvordan den ble forstått må vi undersøke hele saksgangen. Utdanningsreformen ble formelt vedtatt i Stortinget 15.mars 1966.⁴⁰⁶ Som vedtaksgrunnlag oppgis en innstilling fra kirke- og undervisningsdepartementet fra 1.mars 1966⁴⁰⁷ (heretter kalt *innstillingen*) og en Stortingsmelding fremmet første gang for stortinget 7.mai 1965 (heretter kalt *meldingen*)⁴⁰⁸, behandlet i oktober samme år.

Innstillingen innleder nettopp ved å sette reformbehovet i kontekst, ved å vise til at det i meldingen «pekes (...) på at den utvikling som har funnet sted på det sosiale og sosialmedisinske felt i de senere år har ført til økt behov for sosialarbeidere, og at den utbygging som nå foregår på det sosiale område vil ytterligere bidra til å øke behovet i åra framover».⁴⁰⁹ Dernest legges det til grunn at sosialomsorgsloven og den medfølgende utbyggingen av sosialkontor «vil øke presset på sosialskolene». For det tredje vises det til statusen for utdanningen av sosialarbeidere, og i hvilken grad de dekker behovet for arbeidskraft. En beregning fra Forskningsrådenes fellesutvalg, pr. 1.januar 1960, har slått fast at på det tidspunkt var 744 sosialarbeidere i virksomhet. En prognose for tidsrommet 1960-1969 anslår et behov for 700 nye sosialarbeiderstillinger. Departementet legger til at en med bakgrunn i disse beregningene antar at det i samme tidsrommet «burde utdannes minst 1000 nye sosialarbeidere».⁴¹⁰ Videre antas det at en «med den kapasitet skolene har i dag» kan utdanne 790 sosialarbeidere i dette tidsrommet, og at «utdanningskapasiteten derfor må utvides».⁴¹¹ Til sist, som grunnlag for vedtaket, vises det til at lektor Bernt H. Lund ble anmodet om å «utrede sosialarbeiderutdannelsens innhold, framtidige organisasjon og

⁴⁰⁶ Stortings Tidende, forhandlinger i stortinget 15 mars, s. 2417-2439.

⁴⁰⁷ Innst. S. nr. 106 (1964-65).

⁴⁰⁸ St. meld. Nr. 100 (1964-65).

⁴⁰⁹ Innst. S. nr. 106 (1964-65):1.

⁴¹⁰ Ibid. Basert på avsnittet «behovet for sosialarbeidere».

⁴¹¹ Ibid:2.

spørsmålet om videreutdanningen». Det vises til et «rådgivende utvalg» for utredningsarbeidet, og at utredningen ligger vedlagt meldingen.

Kontekstualiseringen i *meldingen* er i all hovedsak likelydende med *innstillingen*. Selve teksten er imidlertid mer omfattende og rommer enkelte nyanseringer som kan være vesentlige med hensyn til hvordan hensikten med en slik reform formuleres på ulike stadier i reformprosessen. Mens *innstillingen* viser generelt til utviklingen «på det sosiale og sosialmedisinske» felt og deretter legger tyngden på utbyggingen av sosialkontor, viser *meldingen* noe bredere hva som ligger i «det sosiale»:

Det er i dag behov for sosialarbeidere i barnevern, etterbehandling og attføring, eldreomsorg og ettervern. Endringer i samfunnsstrukturen som følge av teknisk og økonomisk utvikling gjør også at leveforhold og ansvarsområder endrer seg raskt og stiller økte krav om tilpasning for den enkelte og familien. Mange trenger økonomisk hjelp, men også hjelp til å løse sine rent personlige problemer. Sosialarbeidere som gjennom sin utdanning har fått omfattende kunnskap om mellommenneskelige forhold og om samfunnets sosiale ressurser, vil kunne gi kontakt og hjelp. De som søker sosialhjelp vil ved veiledning kunne aktiviseres og på den måten bidra til selv å løse sine egne problemer, så det blir hjelp til selvhjelp der det er mulig.⁴¹²

Der *innstillingen* legger vekt på utbyggingen av sosialkontorene, presiserer *meldingen* flere ulike *arbeidsområder* og *arbeidsformer*. Det er *arbeidsområder* som barnevern, etterbehandling, attføring, eldreomsorg og ettervern, og *arbeidsformer* som hjelp, veiledning og kontakt. I tillegg formuleres en forventning til sosialarbeiderne: «som gjennom sin utdanning har fått omfattende kunnskap». Til sist er det vesentlig at alt dette knyttes til det *selvhjelpsmotivet* vi kjenner igjen fra sosialomsorgsloven. Begge dokumentene har dermed øyensynlig semantiske bånd til sosialomsorgsloven. I *innstillingen* er denne tilknytningen nokså snever og knyttet til utbyggingen av sosialkontorene. I *meldingen* finner vi *selvhjelpsmotivet* som et uttrykk for en bredere semantisk harmoni med loven.

Utredningsgrunnlaget for *meldingen* er Lund-planen, samt tre arbeider utført på bestilling fra Forskningsrådernes Fellesutvalg (FFU). Bernt H. Lund hadde gjennomført en undersøkelse av antallet *sosialarbeidere*, kapasiteten ved skolene og behovet for *sosialarbeidere*, og med prognose som anslo det framtidige behovet for sosialarbeidere.⁴¹³ Det er denne undersøkelsen det også henvises til i *innstillingen*. I tillegg hadde forskningsstipendiat Harriet Holter og lektor Grace Hesselberg-Meyer undersøkt praktikanttjenesten, mens dr.philos Bjørn Christiansen hadde gjort en sosialpsykologisk

⁴¹² St. meld. Nr. 100 (1964-65): 1.

⁴¹³ Lund (1960a).

analyse av sosialarbeidernes yrkesholdninger.⁴¹⁴ Uten at det framgår som klart hvorfor, er det kun Lunds statistiske kartlegging og behovsanalyse som blir gjenstand for diskusjon i meldingen, og som får konsekvenser for de forslagene som utformes. Dette kan synes underlig, all den tid det vises til at flere undersøkelser har blitt gjennomført, og disse undersøkelsene ble gjennomført som ledd i en planlagt reform av utdanningen. Muligens skyldes dette at FFU sto fritt i å organiseres selve prosjektet, selv om det ble utført på bestilling og skulle forberede en reform, og at de bestilte delprosjekt som det var liten politisk interesse for.

Uansett, prosjektet i regi av FFU viser at Lund deltok på flere stadier i prosessen. Han hadde således muligheten til å se behovet for kompetanse og innhold i utdanningen i relasjon til statusen for det sosiale arbeidet på den tiden. Et spørsmål som er naturlig å stille, gitt at Lund også blir den som definerer behovet for *sosialarbeidere*, er hvordan han definerer *sosialt arbeid* i denne undersøkelsen. Dernest, hvordan denne definisjonen står til det han presenterer i utredningen. Dette kommer jeg tilbake til. Først skal vi se hvordan Lund helt eksplisitt plasserer sitt arbeid i kontekst og hvilke kontekster vi ellers kan lese ut av planen.

Lund skriver at det «i første rekke» var «to faktorer» som hadde aktualisert behovet for å utrede innholdet i sosialarbeiderutdanningen. Det var 1) «den samfunnsmessige utvikling og derav følgende endringer i sosialpolitikken», og 2) «utviklingen i sosialt arbeid som et eget fag». Han drøfter generelle trekk knyttet til utviklingen av et system for inntektssikring, før han slutter: «Selv om utbyggingen av trygdene og ikke minst av pensjonene vil fortsette, skaper denne utviklingen både muligheter og behov for å vie andre politiske oppgaver større oppmerksomhet». Han fortsetter: «Leveforhold, familiestruktur og ansvarsområder endrer seg raskt. Nye krav og problemer melder seg i forholdet mellom menneskene og deres omgivelser. Det er disse problemene av sosial og helsemessig karakter som presser på og som må tas opp til løsning». Dette nedfeller seg i «sosialpolitikkenes alminnelige målsetting» om å gi flest mulig muligheten til å leve «trygt og harmonisk slik at forholdet til familien og til samfunnet er godt og uten urimelig friksjon». Han viser at dette dreier seg om ulike mer spesifikke problemer, og at det for av å ta seg av disse bygges ut «et apparat av tjenester»,

⁴¹⁴ Holter (1960); Christiansen (1963).

som «en rekke yrkesgrupper» arbeider med å sette ut i livet. «Sosialt arbeid er det yngste medlem i familien av hjelpende yrker».⁴¹⁵

Slik Lund utlegger det, må *sosialt arbeid* forstås som et produkt av den overgripende konteksten, den generelle samfunnsutviklingen, de tendenser som også rammer inn sosialomsorgsloven og utdanningsreformen. Samtidig ser han *utviklingen i sosialt arbeid* som en kontekst for det som skjer med utdanningen og sosialsektoren. *Utviklingen i sosialt arbeid* muliggjør en *ny tilnærming til sosiale problemer*, forstått som *problemer mellom enkeltmennesker, familier og samfunnsstruktur, som er av en slik karakter at de truer den enkeltes anledning til å leve trygt og harmonisk*. *Utviklingen i sosialt arbeid* er i sin tur også et produkt av «utviklingen innenfor samfunnsvitenskap og medisin, i første rekke psykiatri og sosialmedisin».⁴¹⁶

Gjennom innledningen kommer vi slik i kontakt med flere kontekster som Lund mobiliserer som et rasjonale for innholdet i planen. Det er overgripende kontekster knyttet til samfunnsutviklingen generelt, økonomi, teknologi og demografi, med konsekvenser for relasjonene i samfunnet. Det er vitenskapelig utvikling innenfor disipliner som befatter seg med spørsmål knyttet til menneskets væren og velvære i samfunnet. Dernest viser han til at utviklingen innenfor samfunnsutvikling og vitenskap har ført til endringer i politiske målsettinger og tiltak. Til sist er det *utviklingen i sosialt arbeid som fag*. Uten at han sier det helt eksplisitt, mer enn antyder han at reformen må forstås i relasjon til forandringer også i *sosialt arbeid som fag*. Nyvinninger i faget har gjort dette mer egnet til å håndtere de problemene som har meldt seg i etterkrigstidens samfunn. Særlig interessant er det at Lund argumenterer for at utviklingen i sosialt arbeid som fag, har gjort det mulig innenfor sosialpolitikken og den sosiale tjenestesektoren å vende oppmerksomheten mot nye problemer. Implisitt blir sosialt arbeid slik en forutsetning for å håndtere disse problemene, og Lund har slik formulert en slags *raison d'être* for den sosialarbeideren han senere utmeislet det faglige grunnlaget for. På denne måten tilskriver også Lund utviklingen i sosialt arbeid, både som *fag* og *yrke*, større egendynamikk enn hva Lødemel og Terum har gjort. De ser *faget* og *utdanningsreformen* mer som et produkt av samfunnsutviklingen, ikke som en mulig drivkraft. Før jeg undersøker hvilke kontekster Lunds arbeid må forstås opp mot, skal vi se hvordan Lund utlegger *begrepet sosialt arbeid* i Lund-planens første del.

⁴¹⁵ Lund-planen. Samtlige sitat hentet fra s. 7.

5.3 Lund-planens begrep om *sosialt arbeid*.

I hovedsak kan vi si at det var to spørsmål som opptok Lund: Det var (1) *hvordan sosialt arbeid hadde blitt forstått, og burde bli forstått*, og (2) *hvordan utdanningen helt konkret skulle bygges opp*. I første omgang skal vi konsentrere oss om *forståelsen av sosialt arbeid*.

Lund begynte med å plassere *sosialt arbeid* som det yngste av de *hjelpende* yrker, og som et yrke som kunne ta seg av oppgaver som staten nå kunne vie oppmerksomhet mot.⁴¹⁷ Med *sosialt arbeid forsto* Lund: «å bearbeide forholdet mellom individene og deres sosiale omgivelser med sikte på å legge forholdene best mulig til rette for menneskers sosiale fungering og slik at forholdet blir mest mulig trygt og harmonisk».⁴¹⁸ Med *sosial fungering* skulle her forstås: «menneskenes evne og muligheter til gjennom sin atferd å fylle sine sosiale roller, dvs. fylle de forventninger som stilles til dem i forskjellige sammenhenger, (...) på en slik måte at det tilfredsstiller dem selv og deres medmennesker».⁴¹⁹ *Sosialarbeidernes* tilnærming egnet seg derfor som løsning på problemer som virket «nedbrytende på menneskets egen trivsel».⁴²⁰

I denne tilnærmingen lå både en «behandlende» og en «forebyggende» funksjon. Den *behandlende* dreide seg om en «reorganisering eller gjenopprettelse av forholdet mellom klienten og omgivelsene». I den *forebyggende*, «å finne frem til årsakene til svikt i menneskenes sosiale fungering for så å nytte den innsikten en får til å endre forholdene slik at problemene ikke oppstår». Det gjaldt derfor for *sosialarbeideren* «å styrke de personlige ressursene som finnes i den enkelte klient slik at klienten blir i stand til selv å løse sine problemer», og å «styrke samfunnets ressurser for løsning av sosiale problemer gjennom en aktiv sosialpolitikk». Begge funksjonene, presiserte han, «understreker at sosialt arbeid er en *profesjon* som arbeider for løsning av sosiale problemer».⁴²¹

Hva som lå i Lunds understreking av *profesjonsbegrepet* skal vi komme tilbake til. Så langt er hovedpoenget at Lund tilskrev *sosialt arbeid* betydninger som korresponderte svært godt med den tenkningen som preget sosiallovgivningen. Det dreide seg om en yrkesutøver

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ Lund-planen: 8.

⁴¹⁸ Ibid.: 9.

⁴¹⁹ Ibid.

⁴²⁰ Ibid.

⁴²¹ Ibid.

hvis egenskap var å sette folk med *sosiale problemer* i stand til å sørge for seg selv, ut fra gjeldende sosialpolitiske mål, om menneskelig trivsel og i det hele et harmonisk samfunn. Lund gikk omstendelig til verks for å konstruere et rasjonale som ga *sosialarbeiderne* en plass i den norske sosialsektoren. Dette ser vi også tydelig i den behovsanalysen som han hadde levert, og som ble en premissgiver på et tidligere tidspunkt i den politiske saksgangen. I forordet til undersøkelsen sin skriver Lund:

Etter hvert som de sosiale tiltakene bygges ut og de sosiale tjenestene øker i antall, vil behovet for sosialarbeidere melde seg med større og større tyngde. Allerede i dag er det klart at hvis det ikke treffes tiltak for å dekke behovet, vil meget snart mangelen på sosialarbeidere bli en minimumsfaktor i vår sosialpolitikk og en hemske for den videre utvikling. Det er ikke bare de sosiale tjenestenes antall som øker, men også vanskelighetsgraden i de enkelte saker som blir stadig større. Dette er blant annet et resultat av den samfunnsmessige utviklingen og av vår større evne til å identifisere de enkelte problemene og symptomene. Det vil derfor bli stilt langt større krav til sosialarbeidernes kvalifikasjoner enn tidligere.⁴²²

Til grunn for *sosialarbeiderens* egnethet til å løse disse problemene lå både et sett med grunnleggende verdier og et vitenskapelig grunnlag. Det var «verdier som respekten for det enkelte individ og individers rett til selv å bestemme hvordan han skal ordne sitt liv innenfor de grenser som settes av andre menneskers rettigheter» og «oppfatningen om at samfunnet har plikt til å lette individenes selvrealisering ved å legge til rette grunnlaget for at menneskenes sentrale behov dekkes». Ikke minst var det et vitenskapelig teoretisk grunnlag hentet ut fra disipliner som besvarte spørsmål om (1) årsakene til *samfunnsmessige problemer*, og (2) *enkeltmenneskers psykiske situasjon*. *Sosialt arbeid* dreide seg imidlertid ikke i seg selv om vitenskap, men måtte «preges av en vitenskapelig holdning».⁴²³

Lund viste til at det i USA og Canada var vanlig å skille mellom *fem områder i sosialt arbeid*: 1) *individuell sosialt arbeid*, 2) *sosialt gruppearbeid*, 3) *planlegging, koordinering og utbygging av sosiale tiltak*, 4) *sosial administrasjon*, og 5) *forskning*.⁴²⁴ Han påpekte at det i FN-publikasjoner var vanlig å bare trekke fram de tre første.⁴²⁵ I Norge hadde man tradisjon for både (1) og (3), men uten at det fantes noen systematisk teoriutvikling rundt dem. Det var i så måte her, i mangelen på et systematisk teoretisk fundament, man kom til kort. I utredningen kom Lund til å legge vekt på *individuell sosialt arbeid* (1), *sosialt*

⁴²² Lund (1960a): 1.

⁴²³ Lund-planen: 9.

⁴²⁴ Ibid: 10.

⁴²⁵ Ibid.

gruppearbeid (2), samt *sosial planlegging og administrasjon* (3 og 4). Utdanningen måtte romme perspektiver som ga *sosialarbeideren* mulighet til å sette den enkelte klient i stand til å få innsikt i sin egen situasjon og kunnskaper om tilgjengelige hjelpeskilder. I tillegg måtte de ha generelle kunnskaper om sosiale, politiske og økonomiske forhold, for å kunne koordinere de ressursene som fantes for å dekke ulike sosiale behov.⁴²⁶

Inndelingen i ulike områder ga et visst rom for spesialisering, noe som også var vanlig i USA og Canada. Lund vektla imidlertid det som var felles, som en kjerne for det sosiale arbeidet. Hensynet til klienten var sentralt, samtidig som arbeidet måtte preges av lojalitet til sosialpolitiske målsettinger: «Sosialarbeideren forvalter store samfunnsmessige verdier», poengterte han. Det som kjennetegnet alt av profesjonelt sosialt arbeid var «den systematiske framgangsmåten ved problemløsningen». En femtrinnsprosess bestående av: «undersøkelse», «sosial-diagnose», «planlegging», «gjennomføring» og «etterprøving».⁴²⁷ Det var særlig *undersøkelsen* og *diagnosen* som skilte sosialarbeiderne fra andre yrker. Det var gjennom disse en kunne avgjøre om et problem «i hovedsak» var «et sosialt problem»: Altså om det hadde å gjøre med menneskers mangelfulle tilpasning og trivsel og derfor var et *anliggende for sosialarbeidere*. Om så ikke var tilfelle, skulle sosialarbeiderne besitte oversikten med hvilke «eksperter» som kunne betjene ulike problemer og henvise dem til rett hjelper. Sosialarbeiderne kunne slik både ha en direkte *hjelpende funksjon*, og ellers fungerer som *koordinatorer* i det sosiale behandlingsapparatet.

Lunds bestrebelser synes først og fremst som et forsøk på å gjøre rede for en ideell arbeidsprosess som tydeliggjorde at sosialarbeiderne sto for noe særegent ved siden av de eldre hjelpende yrkene: En særegen diagnostisk tilnærming. Lund trakk her utvilsomt veksler på sine erfaringer fra oppholdet i USA og Canada. Samtidig må de idéene han formulerer sees i lys av hans bredere erfaringsbakgrunn og innenfor konteksten av internasjonale faglige diskurser, noe vi skal se i neste del.

5.4 Sosialt arbeid i flere kontekster.

Lund bruker mye plass i teksten på å diskutere trekk ved *sosialt arbeid* internasjonalt (i betydning utenfor Norge). Dette gjør han i stor grad ved å referere til og å diskutere litteratur, rapporter og artikler som sier noe om utviklingen i *sosialt arbeid* og andre *hjelpende yrker*.

⁴²⁶ Ibid.: 10-12.

Han diskuterer i hovedsak to utviklingslinjer: Dels er han opptatt av spørsmål knyttet til *utvikling av metode og fag*, og dels er han opptatt av *sosialt arbeids utvikling som yrke* – og spesielt i relasjon til spørsmålet om *sosialt arbeids status som profesjon*. Hvordan han forstår disse utviklingslinjene kommer vi tilbake til. Først skal vi se på hva slags erfaringer som kan ha preget Lund i arbeidet med utredningen.

I følge Lund ble han kontaktet allerede i 1956 av daværende sosialminister Gudmund Harlem. Harlem ville sende han ut av landet for å undersøke hvordan forholdet mellom organiseringen av det sosiale arbeid og utdanningen av sosialarbeidere artet seg i andre land.⁴²⁸ Det meste av 1957 tilbrakte Lund i USA og Canada for å studere forholdene der. I 1956, da han ble kontaktet av Harlem, satt Lund som lektor i sosialøkonomi ved NKSS, og arbeidet dermed med utdanning av sosialarbeidere. I tillegg var han folkevalgt for Arbeiderpartiet i Oslo kommune. Her satt han i Barnevernsnemnda og Ungdomsnemnda og som leder av Verneutvalget som var et underutvalg til Barnevernsnemnda. Ledervervet ga Lund kjennskap til hva det sosiale arbeidet ble besto av, idet utvalget – og i sær lederen – foresto mye av den faktiske saksbehandlingen. På det tidspunkt Harlem tok kontakt, hadde Lund dermed erfaring både fra utdanning av sosialarbeidere, fra kommunal sosialpolitikk og saksbehandling av sosiale spørsmål. I tillegg hadde han en arena hvor han så de han utdannet i aksjon.⁴²⁹ Lund sto dermed i en posisjon hvor han hadde muligheten for å danne seg oppfatninger om hva slags betingelser som lå til grunn for kommunens håndtering av sosiale problemer, så vel som av utdanningens innretning. Først skal vi se hva som lå i det begrepet om *sosial-diagnose* som Lund opererte med.

Ideen om en særegen *sosial-diagnose* hadde blitt utviklet av den amerikanske *sosialarbeideren* Mary Richmond, og systematisk gjort rede for i boken *Social Diagnosis* (1917). *Sosialdiagnosen* var for Richmond et av de sentrale elementene i det som ble definert som «social casework», og som i USA var nærmest synonymt med sosialt arbeid som fag. Richmond refereres ikke av Lund, men koplingen ligger der gjennom en referanse til en nyere klassiker innenfor litteratur om *sosialt arbeid*: *Social Casework* av Helen Harris Perlman (1958).

⁴²⁷ Ibid.: 12.

⁴²⁸ Dette er beskrevet av Lund selv flere ganger, samt gjennom flere intervjuer av Lund.

⁴²⁹ Lund (2009): 147. «Jeg var meget fornøyd med plasseringene», uttaler Lund.

Casework-tradisjonen hadde fram til 1950-tallet vært sterkt influert av psykiatri og psykodynamisk teori, og klientarbeidet var derfor preget av tidkrevende dybdeterapeutiske tilnærminger. Perlman hadde som en av de toneangivende teoretikerne på 1950- og 1960-tallet søkt å føre casework-tradisjonen i en noe annen retning. Hun argumenterte for det hun kalte «short-term therapy», en langt mindre tidkrevende tilnærming som la større vekt på individet i sine umiddelbare sosiale omgivelser.⁴³⁰ Et av stedene Lund hadde studert under oppholdet sitt i USA var ved University of Columbia i New York hvor Perlman hadde sete. Lund oppgir i ettertid at Perlman var en viktig innflytelse med hensyn til å forstå *sosialt arbeid som fag*. En slik innflytelse kan vi spore i det begrep om sosialt arbeid Lund tar i bruk, gjennom måten han skisserer sosialarbeiderens arbeidsprosess og fagmetodikk.

Samtidig som *casework*-tradisjonen i USA var i utvikling, var det også på 1950-tallet at *casework* som konsept virkelig bredde om seg i Europa. Et tydelig uttrykk for dette er antologien *Trends in European Social Work – The impact of Casework* (1954). I antologien diskuterte *sosialarbeidere* fra ulike land konsekvensene av å innføre *casework* i *det sosiale arbeidet*. Et sentralt bidrag i antologien kommer fra Jan de Jongh. Han var leder ved sosialskolen i Amsterdam og president i IASSW (International Association of Schools of Social Work) i perioden 1954-1961, og en som Lund fikk kontakt med gjennom sitt internasjonale arbeid som Norges representant i IASSW og gjennom studieturer til sosialskolen i Amsterdam. De Jongh argumenterte i sitt bidrag for at den amerikanske casework-tradisjonen for europeiske sosialarbeidere medførte en grunnleggende konfrontasjon med sin egen praksis: «the confrontation of methodology as such».⁴³¹ De Jongh kritiserte den generelle mangelen på metode i det sosiale arbeid i Europa og så mente at sosialarbeidere i Europa måtte utvikle en tilnærming som integrerte moderne vitenskapelige perspektiv på sosiale fenomen med en mer praktisk problemløsende tilnærming.⁴³²

I 1960 publiserte Lund en artikkel i tidsskriftet *International Journal of Social Work* om betydningen av samfunnsvitenskapelige perspektiv i utdanningen av sosialarbeidere.⁴³³ Artikkelen plasserte fagutviklingen innenfor konteksten av et pågående skifte i teoretisk tyngdepunkt i sosialt arbeids fagmetodikk og faglig-disiplinære basis, fra psykologiske og

⁴³⁰ Se Perlman (1957).

⁴³¹ De Jongh (1954): 87.

⁴³² Ibid.: 87 og 94.

⁴³³ Se Lund (1960b).

psykiatriske teorier til en mer samfunnsvitenskapelig inspirert tilnærming. Lund viste også her til Perlman som en av de som førte an i dette skiftet.

Lund argumenterte for at en i at konfrontasjonen mellom europeiske og nord-amerikanske tradisjoner for utdanning av sosialarbeidere så konturene av en ny modell. Mens amerikanske utdanninger hadde hatt sin forankring i en casework-tradisjon som hadde tyngdepunktet i personlighetsteori, hadde europeiske skoler hatt sin base i samfunnsvitenskapene.⁴³⁴ Forstått slik var heller ikke samfunnsvitenskapens plass i sosialarbeiderutdanningene noe nytt. Det nye var måten samfunnsvitenskapelig kunnskap ble anvendt. Etter hvert som casework-tradisjonen hadde bredt om seg i Europa i tiåret etter krigen, som et svar på krav om mer «raffinerte metoder», hadde noe forandret seg. Lund argumenterte for at casework-orienteringen ikke i vesentlig grad hadde trukket europeiske sosialarbeiderutdanninger i retning av mer individualterapeutiske tilnærminger, på linje med hva man hadde sett i Nord-Amerika. «The reason may lie, in part, in the European tradition of a broad social science background, but the marked shift in emphasis in the weighting of the basic sciences in the American schools has also been a factor».⁴³⁵ Den amerikanske tradisjonens viktigste innflytelse hadde kommet i form av ideen om mer systematiske metoder, og en tettere integrering med praksis. Lund trekker her veksler på artikkelen fra de Jongh, og argumenterer langs de samme linjene.⁴³⁶ Lund slutter derfor: «The task of the European schools of social work, however, is not to bring social science back into social work, because it has always been there, but to give social science a new meaning, related to the various forms of social work practice».⁴³⁷

Lunds tematisering av forholdet mellom sosialt arbeid og samfunnsvitenskapene finner gjenklang i diskusjoner om fagutviklingen i sosialt arbeid i internasjonale fora på denne tiden. Artikkelen var en bearbeiding av et innlegg Lund hadde holdt på et møte i IASSW i 1959 som hadde nettopp dette som tema.⁴³⁸ I 1960 deltok Lund på et ekspertmøte i regi av UNESCO hvor spørsmålet om samfunnsvitenskapens betydning for sosialarbeidere var

⁴³⁴ Ibid.: 1-2.

⁴³⁵ Ibid.: 2.

⁴³⁶ Ibid.: 4.

⁴³⁷ Ibid.: 3.

⁴³⁸ *Summary Report of the European Regional Conference of Schools of Social Work*, International Social Work 1960, 3: 18, s. 18-20.

tema.⁴³⁹ Det var i grove trekk samme spørsmål som opptok begge disse møtene: Hva kunne samfunnsvitenskapene bidra med inn i *sosialt arbeid*? Hvordan kunne man gi et destillat av samfunnsvitenskapelig kunnskap som passet innenfor den rammen *sosialarbeiderutdanningen* utgjorde, uten samtidig å underminere det intellektuelle nivået i de ulike samfunnsvitenskapelige teorier og perspektiv og dermed stå i fare for å undergrave fagenes egenart? Og sist, men ikke minst: hvordan kunne disse ulike faglige perspektivene integreres til et funksjonelt hele?⁴⁴⁰

Når det gjaldt det første spørsmålet, hva skulle sosialarbeiderne med samfunnsvitenskapelige perspektiv, var det et begrep som var styrende: «Man in Society» var den mest fortettede måten å uttrykke hva det var *sosialarbeideren* skulle ha innsikt i.⁴⁴¹ Det dreide seg om å utvikle utdanninger som skulle gi studentene en så fullstendig forståelse som mulig av mennesket som psykologisk og kulturelt vesen i samfunnet. Hensikten var å utdanne *sosialarbeidere* som kunne inkludere så mange forklaringsfaktorer som mulig i sine undersøkelser av den enkeltes problemer. Som ideal var dette trolig vanskelig å argumentere mot. Samtidig kunne dette oppfattes som vanskelig å gjennomføre innenfor rammen av et så pass kort studium uten at det gikk utover ulike disipliners egenart og svekket studentens evne til å forstå ulike fagtradisjoners måte å reise problemstillinger.⁴⁴² I relasjon til dette stod det andre spørsmålet: hvordan kunne man velge ut og sette sammen elementer fra flere ulike disipliner?⁴⁴³

Det var flere ting som sto på spill her. Dels handlet dette om studentenes mulighet til å få en adekvat forståelse av enkelte fag og av sosialarbeidet som et hele. I tillegg handlet det om at man ikke ville tråkke samfunnsvitenskapene på tærne. De ble forstått som nødvendige samarbeidspartnere i etterkrigstidens sosialarbeiderutdanninger. For å bygge utdanninger av en vis anseelse, og legitimere sosialt arbeid *som profesjon* med tydelig faglig fundament, behøvde man eksperter innenfor ulike felt til å levere kunnskap inn i sosialarbeiderutdanningen. At samfunnsvitenskapen ble gitt en slik plass var likevel av nyere dato.

⁴³⁹ Unesco (1960).

⁴⁴⁰ Den siste problemstillingen ble i særlig grad diskutert i et paper av sosialteoretikeren T.H. Marshall, som var professor ved LSE. Argumentet ble brukt i Unesco rapporten, se. s. 48-49. Se også Marshall 1960: 3-4 og de Jongh (1954): 91-92.

⁴⁴¹ Unesco (1960): 20. Se også utdyping, s. 24-26.

⁴⁴² Ibid.: 47.

⁴⁴³ Ibid.

I 1958 hadde den amerikanske sosiologen Grace Longwell Coyle publisert boken *The Social Sciences in the Professional Education of Social Workers*.⁴⁴⁴ Boken refereres ved konferanser som tok opp dette spørsmålet, så vel som i Lund-planen. Coyle hadde i sin studie avdekket at det ved en rekke institusjoner i USA hvor en utdannet *sosialarbeidere* fantes en betydelig motvilje mot samfunnsvitenskapelige perspektiv.⁴⁴⁵ De ble gjerne oppfattet som lite vitenskapelige og selve kunnskapen som lite brukbar. Coyle viser at det ikke var uvanlig å avvise visse typer materiale i en sak som «merely sociological».⁴⁴⁶ Diskusjonen om samfunnsvitenskapens plass i sosialarbeiderutdanningen handlet dermed mye om å vise at utøvelsen av sosialt arbeid hvilte på et akseptert vitenskapelig fundament på linje med sammenlignbare profesjoner. Samtidig reflekterer diskusjonen et skifte i tyngdepunkt bort i fra sterkt individorienterte tilnærminger, med utgangspunkt i psykiatri og psykodynamisk teori, til *social science* og *man in society*. I så måte kan dette også betraktes som en måte å gi *det sosiale* som forklaringsmodell en større plass, på bekostning av intrapsyriske forhold. *Det sosiale* i *sosialt arbeid* fikk slik ny betydning.

Lund ønsket både å fornye og å bevare, og han framstår som forutsetning for at *sosialarbeiderutdanningen* utviklet seg slik den gjorde. Han satt i en strategisk posisjon som målbærer av faglige trender som preget utviklingen av *sosialarbeiderutdanningen* på 1950- og 1960-tallet på begge sider av Atlanteren. Samtidig var det ikke bare Lund som representerte et slikt syn i Norge. I publikasjonen *Sosialarbeiderne og sosialforvaltningen*, hvor vi finner Lunds statistiske oversikt og behovsanalyse, finner vi også en utførlig utgreiing av *sosialt arbeid* skrevet av Guri Grøslund. Hun var selv utdannet sosialarbeider, arbeidet som kurator og ble tilknyttet FFU-prosjektet med Lund, Holter og Christiansen noe etter oppstart. Grøslunds forståelse av sosialt arbeid korresponderer godt med den Lund senere ga i utredningen. Hun skriver i dialog med forarbeidene til den kommende sosialloven og viser til at «sosialarbeiderne beskjeftiger seg med de problemer som angår den sosiale fungering».⁴⁴⁷ Nærmere bestemt «hvordan mennesker fyller sine sosiale roller», og hvordan de med bakgrunn i dette agerer med sine omgivelser. «To sett av faktorer bestemmer det som

⁴⁴⁴ Coyle (1958).

⁴⁴⁵ Ibid.: 5-11.

⁴⁴⁶ Ibid.: 5.

⁴⁴⁷ Grøslund, I: Lund (1960a): 4. Se også s. 2-3.

sker i den sosiale interaksjon», skriver Grøslund, med referanse til de komponenter vi over har sett diskutert i relasjon til begrepet *man in society*.⁴⁴⁸

I tillegg til at Lund gjennom FFU-prosjektet samarbeidet med en sosialarbeider som målbar den samme tenkningen, var også andre personer involvert i utredningsarbeidet. Han rådførte han seg med gruppe sosialarbeidere, av Terum kalt «skyggeutvalget».⁴⁴⁹ I tillegg måtte han forholde seg til en oppnevnt «rådgivende gruppe» bestående av statsråd og sjef for departementet for familie- og forbrukssaker Aase Bjerkestrand (formann), departementsråd A. Kringlebotten fra Sosialdepartementet, og ekspedisjonssjef i KUD Kåre Tronsmo. Selv om det som står i utredningen dermed er ført i pennen av Lund, kan han ha blitt influert av mange, og innholdet må kunne betraktes som på forhånd kjent og godkjent innenfor sosialarbeiderkretser og blant sentrale personer i forvaltningen. I det følgende skal vi se hvordan Lunds mer prinsipielle betraktninger får konsekvenser hans syn på innholdet i utdanningen.

5.5 Studieordningen i Lund-planen.

Lund så behov for endringer både i utdanningens *organisasjon* og *innhold*. Når det gjaldt dens *organisasjon*, mente Lund at sosialarbeiderutdanningen burde skilles ut ved egen skole, ikke plasseres som en av flere ved en kommunal- og sosialskole.⁴⁵⁰ Han ville holde utdanningen på skolenivå, med krav om 9-årig skole i bunnen for opptak, men argumenterte samtidig for at den i framtiden burde legges på høghskolenivå, med 12-årig skole som opptakskrav. Begrunnelsen for å legge opptakskravet til bare niårig i første omgang, var at gymnaset ikke var godt nok utbygget i alle deler av landet. Samtidig fastsatte planen 19 år som aldersgrense og holdt fram at kandidatenes «personlige egnethet» burde vurderes for opptak. Første år av utdanningen ble også gjort til et «forsøksår», som ga skolen anledning til å vurdere den enkeltes egnethet.⁴⁵¹

I det videre skal vi se hvordan det faglige *innholdet* i utdanningen ble konstruert. I litteraturen hevdes det at Lund-planen representerte en vending i *individualterapeutisk* retning, med tyngdepunkt i fag som psykologi og psykiatri og en bevegelse fra *forvaltning* til

⁴⁴⁸ Ibid.: 4.

⁴⁴⁹ Terum (1996) kaller dette et «skyggeutvalg». Se s. 91.

⁴⁵⁰ Lund-planen: 56.

⁴⁵¹ Ibid.: 57-59.

behandling. For å vise hva som i Lund-planen skal forstås med *sosialt arbeid* som *fag* legger jeg vekt på å få fram (1) hvor stor *plass* ulike fag gis, (2) hva slags *funksjon* de gis i utdanningsløpet, og (3) hvordan deres plass og funksjon *begrundes*. Jeg er dermed opptatt av de ulike fagene som *deler i en helhet* og den *logikken* som ligger i bunnen for helheten.

Utgangspunktet for Lund var et bestemt *begrep* om *sosialt arbeid*. Det dreide seg om å bearbeide forholdet mellom individene og deres sosiale omgivelser på en slik måte at de kunne oppfylle samfunnets forventninger til dem. For å kunne gjøre dette måtte sosialarbeideren ha innsikt i hva som formet individer, sosiale sammenhenger og institusjoner og ha kjennskap til de sider ved samfunnsapparatet som kunne ha relevans for ulike sider ved den enkeltes problem. Dette problemkomplekset nærmer seg hva man i internasjonale sosialarbeiderfora på denne tiden begrepsfestet som *man in society*. Målet for Lund var en utdanning som gjennom en integrert faglig tilnærming åpnet sosialarbeiderens blikk for så mange forklaringsfaktorer som mulig, og for den helheten alle disse faktorene kunne bidra til å konstituere. Han anså sosialarbeiderne som en spesialitet, i den forstand at de skulle bidra med en ny tilnærming til sosiale problemer. Samtidig skulle de være generalister, med et bredt kunnskapstilfang som behersket et spekter av arbeidsoppgaver. De skulle representere en spesialitet innenfor tjenesteapparatet, men ikke drive faglig metodisk spesialisering. Dette var i tråd med hva Lund oppfattet som utviklingen internasjonalt, og hva Lødemel har vist at britten Eileen Youngsband sto for.

Lund viste til at tendensene internasjonalt gikk fra generell kunnskapsformidling «til utdanning for en profesjon».⁴⁵² Dette betød at utdanningen ikke bare skulle bedrive kunnskapsformidling, men også drive «en bevisst utvikling av visse holdninger og innstillinger og en opplæring i profesjonenes spesielle arbeidsmetoder».⁴⁵³ Det gjaldt en «sosial holdning»; preget av en følelse av varme og ansvar for sine medmennesker, «et vitenskapelig syn»; kjennetegnet ved evne til å skille mellom data og subjektive vurderinger, og det gjaldt «en profesjonell holdning»; som identifikasjon med egne etiske regler, arbeidsoppgaver og ansvar.⁴⁵⁴

Fagplanen som skulle innstille *sosialarbeiderne* med dette *blikket* og disse *holdningene* besto i tre fagområder; «grunnfag», «sosialpolitikk» og «sosialarbeidets metoder», med totalt

⁴⁵² Ibid.: 19.

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ Ibid.: 18.

19 fag. Mens *grunnfagene* for det meste bestod av disiplin­fag, som psykologi og sosiologi, var *sosialpolitikken* mer tematisk innrettet, med fag som sosialhistorie, sosialtrygdene og sosial omsorg. *Sosialarbeidets metoder* var delt i tre, slik var vanlig i FN-publikasjoner, med «individuellt sosialt arbeid», «sosialt gruppearbeid» og «sosial planlegging og administrasjon».

En oversikt over fagene (se Tabell 5.1, neste side), gir en viss forståelse av hvilken plass ulike fag skulle gis i utdanningen. Mens antallet timer kan indikere hva slags *plass* de gis, kan plasseringen i utdanningsløpet indikere hvilken funksjon de er tiltenkt.

Det minste fagområdet er *sosialpolitikk*, med totalt 366 timer fordelt relativt jevnt utover utdanningsløpet. Sosialpolitikkfagets siktemål var å gi kunnskap om de sektorer og det institusjonelle rammeverk sosialarbeiderne skulle virke innenfor. Det dreide som om kjennskap til målsettingene i norsk sosialpolitikk for å kunne iverksette den. Men det handlet også om sosialpolitikken som et uttrykk for en bestemt historisk oppfatning av sosiale problemer, altså som en historisk konstruksjon, hvor også *sosialarbeideren* hadde et ansvar som formidler og deltaker. Med utgangspunkt i sosialpolitikken skisseres et dobbelt mandat for sosialarbeideren: som systemkonform iverksetter av politik­kens mål, og potensielt systemkritisk – en som vurderer hensiktsmessigheten med de sosialpolitiske mål.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ Ibid.: 42-43.

TABELL 5.1: Studieordningen i Lund-planen.⁴⁵⁶

SEMESTER	Antall	1	2	3	4	5	6
PRAKSISDAGER	162		42			120	
FAG	1776	360	266	336	434		380
Grunnfag	655	210	132	181	132		
Psykologi	134	60	44	30			
Mentalhygiene	37			15	22		
Sykdomslære	16			16			
Psykiatri	66				66		
Sosiologi	104	30		30			
Antropologi*			44				
Sosialøkonomi	112	30	22	60			
Stats- og kommunalkunnskap	60	60					
Kriminologi	44				44		
Rettslære	82	30	22	30			
Sosialpolitikk	366	60	44	60	88		114
Sosialhistorie	60						
Sosialtrygdene	44	60					
Sosial omsorg	114		44				
Sosialpedagogikk*							114
Internasjonal sosialpolitikk*							
Sosialmedisin	148			60	88		
Sosialt arbeids metoder	479	30	44	45	132		228
Sosialt arbeid	30	30					
Individuelt sosialt arbeid	200		44	30			38
Sosialt gruppearbeid	91		15		88		76
Sosial planlegging og administrasjon	120				44		76
Seminar i sosialt arbeid	38						38
Annet	276	60	46	50	82		32
Ekskursjoner	104	60			44		
Praktisk kurs	96		46				
Statistikk*				50			
Oppgaveseminar	76				38		38

* Undervisningen er slått sammen med et annet fag.

Sosialarbeidets metoder utgjør det nest største fagområdet, med totalt 479 timer undervisning (hvorav 441 timer ren teoriundervisning og 38 timer seminar) og *individuelt sosialt arbeid* det største enkeltfaget med 200 timer. I tillegg til dette undervises det 91 timer

⁴⁵⁶ Tabellen er utarbeidet etter Lunds redegjørelse, se: s. 60-62.

i *sosialt gruppearbeid*. Lund skriver i utredningen at *sosialt gruppearbeid* i det vesentlige dreier seg om det samme som *individuell sosialt arbeid*, men subjektet er *gruppen* ikke *enkeltindividet*. Dette speiles i planen ved at store deler av undervisningen i *sosialt gruppearbeid* er slått sammen med undervisningen *individuell sosialt arbeid*. Lund argumenterte også for at undervisningen i *sosialt gruppearbeid* måtte ha base i undervisningen i *individuell sosialt arbeid*.⁴⁵⁷ Dette speiles i planen, hvor undervisningen i *sosialt gruppearbeid* kommer etter en innføring i *individuell sosialt arbeid*.

Hovedtyngden i metodeundervisningen er lagt til siste halvdel av utdanningen, mens hovedtyngden i grunnfagene er lagt til den første halvdel. Dette henger sammen med grunnfagenes *funksjon* som teoretisk fundament, som resten av utdanningen bygger på. *Grunnfagene* tjener tre siktemål: (1) De skal utvikle elevenes «iakttakelsesevne» og utstyre dem med «kunnskaper og begreper» som gir en videre forståelse av det som oppleves og oppfattes.⁴⁵⁸ (2) De skal gi elevene evnen til å vurdere «atferd og situasjoner på grunnlag av deres sosiale og kulturelle sammenheng uten å villedes av irrelevante verdibetonte vurderinger».⁴⁵⁹ (3) De skal sette studentene i stand til «skjelne mellom påstander og doktriner på den ene siden og vitenskapelige forklaringer og kjensgjerninger på den andre siden».⁴⁶⁰ Disse målene kommuniserer med det Lund definerer som det overordnede mål for utdanningen: Den skal fungere ikke bare som *utdannelse* av *sosialarbeidere*, men som *dannelse* av en viss type mennesker. Dette er en vesentlig del av utviklingen av sosialt arbeid, ikke bare som *fag* og *yrke*, men som *profesjon*.

Grunnfagene kan grupperes ut fra hvilke ulike sider ved *sosialarbeidet* de retter seg mot. Fire fag gir innsikt i *enkeltmennesker*: psykologi, mentalhygiene, sykdomslære og psykiatri. Her kan vi også skille internt mellom en medisinsk og en psykologisk tilnærming til den enkelte. Det medisinske skal gjennom sykdomslære og psykiatri gi sosialarbeideren kunnskap for å kjenne igjen avvik og gjennom mentalhygiene, få forståelse av hvilke faktorer som bidrar til avvik.⁴⁶¹ Det psykologiske skal på den ene siden bidra til en helhetlig forståelse for avvik, men samtidig også en forståelse av hva som er normalt - både for den

⁴⁵⁷ Ibid.: 49.

⁴⁵⁸ Ibid.: 35.

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ Ibid.: 37-38.

enkeltes utvikling og hvordan denne fungerer i sosiale sammenhenger, og særlig ut fra hvordan tilpasningsproblemer spiller seg ut. Det legges særlig vekt på personlighetsutvikling, og planen legger til grunn at elevene må få en forståelse av at mennesker «gjennomgår en lovmessig personlighetsdanning med særegne behov».⁴⁶²

Fem samfunnsvitenskapelige disipliner leverer kunnskap til forståelsen av *samfunnet og mennesket som sosialt vesen*: sosiologi, antropologi, kriminologi, sosialøkonomi og stats- og kommunalkunnskap. De to siste gir et fundament for å forstå sosialpolitikken, hvilke prinsipper som ligger til grunn for dens mål og det systemet den er ment å virke innenfor. Dels dreier det seg her om generell samfunnsvitenskapelig begrepsforståelse, og dels om trekk som er spesifikke for det norske samfunnssystemet. Særlig trekkes det fram at elevene bør kjenne den spesielle plass kommunene inntar i norsk sosialforvaltning.⁴⁶³ Også innenfor denne gruppen gis et fag prioritert: «Like viktig som psykologien er (...) når det gjelder kunnskap om individet, er sosiologien når det gjelder kunnskap om samfunnet».⁴⁶⁴

Sosiologien tjener som leverandør av kunnskap og forståelse av ulike samfunnsområder: Arbeid, avvik, sosiale institusjoner, sosiale bevegelser. Samtidig forstås sosiologisk tenkemåte og analyse som en arena for introduksjon av «sosialvitenskapelig teori og forskningsmetode», og det legges til grunn at «sosiologisk tankegang» vil prege undervisningen i de andre (sosiale) grunnfagene. I tillegg til dette forstås sosiologien å ha en slags dannelsingsfunksjon for *sosialarbeideren* selv ved å «forklare profesjonenes oppgaver og roller» generelt, og for sosialarbeideren spesielt. Denne vide forståelsen av sosiologiens funksjon var i tråd med måten sosiologi ble tematisert også i de internasjonale fora hvor Lund deltok.⁴⁶⁵ Ved siden av psykologi fungerer sosiologi ikke bare som leverandør av kunnskap, men som *strukturerende logikk*. Som fag bidrar psykologi og sosiologi med en del prinsipper som de andre fagene tolkes innenfor. Hensikten er at studenten skal gjøres oppmerksom på mange forklaringsfaktorer som mulig i en forståelse av hvordan enkeltmennesker fungerer i sosiale sammenhenger og i samfunnet som hele. Ser vi Lunds resonnement i relasjon til de internasjonale faglige diskursene som han dels var tilskuer til og dels deltok i, virker konstruksjon av *sosialt arbeid som fag* formet av begrepet *man in*

⁴⁶² Ibid.: 35-36.

⁴⁶³ Ibid.: 40.

⁴⁶⁴ Ibid.: 38.

⁴⁶⁵ International Social Work 1960, 3: 18, s. 18-20.

society. De ulike grunnfagene bidrar både som *kunnskapskomponenter* og som *strukturerende faglige logikker* til hver sitt segment av begrepet *man in society*.

Et unntak fra denne den logikken beskrevet over er rettslæren. Hensikten er her ikke å oppøve en analytisk evne omkring *man in society*. Rettslæren er knyttet til et spesifikt mål om praktisk anvendelse. Det dreier seg om å «vite hvilke mulige rettsløsninger som foreligger i en sak og når tvilsspørsmål er tilstede», dels om kjennskap til spesifikke rettsområder med særlig relevans for sosialarbeiderens virke og dels om grunnleggende forståelse for norsk rettskildelære. Selv om det presiseres at siktemålet ikke er at de skal kunne «ta seg av rene rettsspørsmål», synes det rimelig å hevde at det likevel dreier seg om en selvstendig metodisk tilnærming til spesifikke problemer og delproblemer.⁴⁶⁶ Dermed understrekes det at rettslæren og rettslige problemstillinger er vesentlige for det sosiale arbeid, samtidig som det her trekkes en grense i forhold til sosialt arbeid som *arbeidsområde*.

Så langt gir analysen grunn for å hevde at Lund-planen sikter mot å konstruere en integrert faglig tilnærming til begrepet *man in society*, med psykologi og sosiologi som *strukturerende faglige logikker*. Samtidig indikerer medisinske og juridiske perspektiv hvor grensen for sosialt arbeid som *fag* og *arbeidsområde*. Lund forstår sosialt arbeid som *profesjon* i et system med flere profesjoner. Han angir de profesjonelle relasjonene mellom sosialarbeidere, medisinerer og jurister, og tegner slik opp grensene for sosialarbeiderens profesjonsutøvelse. Sosialarbeidere skal på den ene siden ta seg av spesifikke problemer ut fra sin spesialiserte fagbakgrunn, og på den andre siden kunne henvise videre, dersom problemene befinner seg utenfor deres *fag-* og *arbeidsområde*.

Selv om grunnfagene er viktige, og måten de er strukturert sier en del om hvordan *sosialt arbeid* rammes inn av ulike faglige perspektiv, er de etter Lunds begreper «bakgrunnsstoff for den egentlige yrkesutdanningen», som ligger i sosialarbeidets metoder.⁴⁶⁷ *Sosialarbeidets metoder* er ikke det største fagområdet. Legger vi til grunn Lunds forståelse, hvor *sosialt arbeid* – uavhengig av om subjektet er gruppen eller individet – er en definert metode, er likevel dette det største faglige enkeltelementet.

Det første semesteret, som ellers domineres av grunnfagsundervisning, inneholder en allmenn introduksjon til *sosialt arbeid* som skal introdusere fagets egenart overfor elvene:

⁴⁶⁶ Lund-planen: 40.

⁴⁶⁷ Ibid.: 35.

dets «plass i samfunnet, dets mål og prinsipper og felles elementer».⁴⁶⁸ De neste semestrene trappes undervisningen opp, med 44 timer i andre semester, 45 i tredje og 88 i fjerde. I fjerde semester introduseres også *sosial planlegging og administrasjon* som et selvstendig metodisk område for *sosialarbeidere*. Dette skjer først etter at elevene har gjennomgått brorparten av undervisningen i sosialpolitikk og fått kunnskap om sektoren hvor de skal jobbe. Hensikten med *sosial planlegging og administrasjon* er at elevene skal lære hvordan de bruker kunnskap om tjenestene, deres formål, oppbygging og bakgrunn når de skal «planlegge nye, eller endringer i allerede eksisterende tiltak og tjenester. Det er opplæring i en metodisk framgangsmåte for å planlegge og gjennomføre endringer i samfunnets sosiale hjelpeapparat».⁴⁶⁹ Faget speiler slik sosialarbeiderens doble mandat, som *forvalter* av et system og en *kritisk* etterprøver av systemets hensiktsmessighet.

Som fagområde skal *sosialarbeidets metoder* både levere *konkret kunnskap* og ha en *integrerende funksjon* i utdanningen som et hele. Det gjelder:

- a) Kunnskap om klientens sosiale fungering: som trekker veksler på psykologisk og sosiologisk teori, særlig i forståelsen av hvorledes individer tilpasser seg og forstår sosiale roller
- b) Erkjennelsen av at klienten, i kraft av å søke hjelp, er i krise, De befinner seg i en «stresssituasjon (...) de ikke kan løse ved egen hjelp». Det dreier seg dermed om kunnskap om hva som skaper kriser, hvordan kriser kan håndteres, hva som ligger i klientrollen og betydningen av en «sosial og profesjonell holdning» som «forutsetning for å kunne vise klienten respekt som menneske og for å kunne bygge opp et effektivt profesjonelt forhold til ham».
- c) Kunnskap om sosialt arbeids funksjon i de institusjoner som har sosialt arbeid som primært, og sekundært formål.
- d) Konkret forståelse av hvorledes en som sosialarbeidere, på riktig måte, kan observere og danne seg en oppfatning av klienten, etablere kontakt, og kommunisere med klienten. Dermed, fundamentet for deres «vurdering og diagnose av klienten og hans situasjon», og deretter hvordan de legger en plan for, og gjennomfører «behandlingsarbeidet». Til sist om hvordan de kan etterprøve resultatene av behandlingen.
- e) Kunnskap om og en forståelse av de profesjonelle relasjonene sosialarbeideren har med klienten, og med andre profesjoner, og sosialarbeidernes rolle i disse relasjonene.⁴⁷⁰

Studieløpet er organisert på en måte hvor sosialt arbeid får økende plass, ut fra en tanke om at de andre fagene skal struktureres av metodefagene. De ulike fagene skal, fra å fungere som leverandører av kunnskap om ulike sammenhenger, gjennom metodefagene bli praktisk

⁴⁶⁸ Ibid.: 47.

⁴⁶⁹ Ibid.: 51.

⁴⁷⁰ Ibid.: 47-49.

anvendbar kunnskap – faktisk sosialt arbeid. Dette underbygges av at 360, av totalt 479 timer undervisning, kommer før og etter den lengste, og sammenhengende, praksisperioden. Slik legges det opp til en integrering av teori og praksis. Praksis blir gitt en nøkkelfunksjon i utdanningen, noe Lund også gir uttrykk for.

En slik praktisk orientert utdanning ville være ufullstendig uten at elevene som ledd i sin utdanning fikk høve til utøvelse av yrket under vegledning av en kvalifisert sosialarbeider. (...) Det er ikke tilstrekkelig å ha kunnskaper om klientene og deres sosiale situasjon, sosialarbeideren må også vite hvordan arbeidet skal gjøres.⁴⁷¹

Lund-planen legger opp til at 1/3 av den totale undervisningstiden skal bestå av praktikanttjeneste. Hensikten er å.⁴⁷²

- a) «integre de teoretiske kunnskapene og lære eleven hvordan han skal bruke dem i praktisk arbeid»
- b) «stimulere utviklingen av visse holdninger, skape identifikasjon mellom ham og profesjonen og praksisstedet og bidra til en integrering av hans kunnskaper og følelser»
- c) «trene eleven i metodisk sosialt arbeid, øke hans selvinnsett og lære ham selvdisiplin og å bruke seg selv på en profesjonelle måte og gi ham innsikt i andre profesjoner og yrkesutøveres holdninger»

Tanken er at det i løpet av tiden elevene er i praksis skal skje en utvikling, «fra observasjon til selvstendig behandling av sakene – alt under faglig vegledning».⁴⁷³ Praksis som arena for integrering av ulike kunnskapsformer til yrkesutøvelse, er vesentlig for det Lund ser som *det profesjonelle* ved utdanningen.

Så langt ser vi dermed at utdannelsen, slik den foreslås organisert i Lund-planen, tilbyr et relativt stort antall fag og perspektiver over relativt kort tid: Til sammen 1776 timer undervisning over to år, fordelt på tre fagområder og 19 ulike fag. Samtidig er disse ikke sammensatt tilfeldig, men strukturert ut i fra en idé om «omhyggelig integrering».⁴⁷⁴ Hvert enkelt fag begrunnes ut fra mål med yrkesutøvelsen og søkes integrert på ulike måter. To vitenskapelige disipliner, *psykologi* og *sosiologi*, er både tenkt å levere *kunnskap* og samtidig virke *faglig integrerende*. *Sosiologien* og *psykologien* tilbyr perspektiver og kunnskap (fakta), mens de omliggende fagene tilbyr kunnskap. Slik er siktemålet i første halvdel av utdanningen å meisle ut det som er subjektet for *sosialarbeideren*: Mennesket som

⁴⁷¹ Ibid.: 52.

⁴⁷² Ibid.: 52.53.

⁴⁷³ Ibid.: 53.

⁴⁷⁴ Ibid.: 17.

psykologisk og kulturelt vesen i samfunnet - *man in society*. Den andre halvdel, med klar dominans av undervisning og *praksis i sosialt arbeid*, og rom for refleksjon mellom teori og praksis, bygger på den første, og har som mål at kunnskapen skal komme til anvendelse. Den kvalifiserer for *yrkesutøvelse*; ved å forberede elevene på arbeidsoppgaver, og for *profesjonsutøvelse*; ved å innstille eleven med holdninger. Første halvdel legger vekten på *den vitenskapelige holdningskomponenten*, andre halvdel på den *sosiale og profesjonelle*.

Måten Lund strukturerer utdanningen, og fyller sosialt arbeid med faglig innhold, korresponderer med de mer prinsipielle avveiningene han gir uttrykk for i utredningen så vel som andre steder. Sosialarbeideren er *generalist* med et avgrenset *fag- og arbeidsområde*: Sosialt arbeid innebærer å ha en så vid forståelse av sitt subjekt *som mulig*, men å drive problemløsning overfor *sosiale problem*, slik disse defineres i *faget*. Det er rettet mot *behandling* og *forebygging*, administrasjon og planlegging og siker mot *forvaltning* og kritikk. Det er dette som utgjør sosialt arbeid som *særfaglighet*.

5.6 Forståelsen av Lund-planen i 1963.

Bernt Lunds utredning lå ferdig trykket tidlig i 1963. 15-17. mars samme år ble den lansert og debattert ved en konferanse. Ansvarlige for konferansen var NOSO, Norsk Forening for Sosialt Arbeid og Sosialdepartementet.⁴⁷⁵ Bernt H. Lund ble invitert for å legge fram utredningen. Han skulle være hovedinnleder samt holde et innlegg mer spesifikt om grunnutdanningens organisasjon. I tillegg var Liv Kluge og Lillian Bye, rektorene ved henholdsvis NKSS og den nylig oppstartede utdanningen i Trondheim (SiT), invitert til å komme med innlegg. De fleste som deltok ved konferansen tilhørte en av de arrangerende organisasjonene eller utdanningene, enten som lærere eller elever.

Som hovedinnleder var Lund opptatt av å gjøre rede for hva som hadde styrt arbeidet hans og hva han selv anså som sentrale stridsspørsmål. Innlegget hans tegner også for at han ventet seg kritikk av en viss art og forberedte seg selv og tilhørerne på hva som skulle komme.

Lund argumenterte for at det fantes to alternativer for en slik utdanning. En kunne legge den tett opptil det *sosialrettslige-* og *politiske*, slik en hadde gjort ved NKSS fram til nå, eller

⁴⁷⁵ Sosialdepartementet, *Konferansen om utdanning av sosialarbeidere, Oslo 15-17. mars 1963*.

den kunne kretse rundt *sosialarbeidets egne metoder*.⁴⁷⁶ Lund hadde valgt det siste, selv om han var kjent med at mange nok ville «rynke på nesene» som følge av dette valget. Han spurte så retorisk: «er ikke *sosialarbeidets metoder* som vi kjenner dem i dag, er det ikke amerikanske døgnfluer som muligens ikke har noen eksistensberettigelse i en norsk sosialforvaltning». Han syntes i alle fall selv å mene at mange tenkte slik og fortsatte i samme lei ved å erkjenne at for en stor del hadde disse ideene opphav i USA og at det fantes en grunn for det:

(...) om de har noe å gi oss, vi som tror vi er så perfekte når det gjelder sosialforvaltning. Har vi noe å lære på dette området fra utlandet? Jeg vet ikke hva man skal si til det, fordi det er et meget vanskelig spørsmål (...). Men vi ser likevel hvilken fantastisk gjennomslagskraft disse metodene har hatt, over hele verden (...), og vi skulle derfor tro at Norge vil måtte stå i en særstilling om disse metodene ikke hadde anvendelse her.⁴⁷⁷

Dessuten mente han at det ikke var alle sider ved denne utviklingen som var mulig å styre politisk, og at sosialarbeiderne var inne i en profesjonaliseringsprosess som ville dreie utviklingen i en viss retning:

(...) det er en dynamikk i en ny profesjon, en ung profesjon som ikke lar seg stanse; når den har fått blod på tann så vil den forsøke å gå til de ytterste grenser når det gjelder kunnskapstilegnelse, når det gjelder å tilegne seg faglig ferdighet. Vi kan ikke vente at vi skal kunne stoppe denne utviklingen selv om vi kanskje ville ønske det.⁴⁷⁸

Lunds tese om *profesjonaliseringsprosessen* henger sammen med at han så *profesjonen* som en nødvendig struktur for å sikre fagutviklingen. Dette var en tese han hentet fra amerikansk profesjonssosiologi. Lunds forståelse av dette var at profesjonaliseringen virket selvpoppfyllende når den først var igangsatt.

Videre gikk Lund over til å diskutere spesifikke trekk ved den studieordningen han hadde foreslått og understreket tre forhold. Først: selv om en i mange land hadde drevet utdanningen relativt langt i forhold til spesialisering innenfor ulike former for sosialt arbeid, burde dette ikke drives for langt i Norge. Sosialarbeiderne ville ha en sentral funksjon i den sosiale administrasjon og utdanningen måtte dermed forberede dem både på *administrative oppgaver* og *klientarbeid*.⁴⁷⁹ For det andre understreket han betydningen av at praksisen var så pass omfattende som han la opp til. Samtidig måtte en ta høyde for at elevene ikke kom ut

⁴⁷⁶ Ibid.: 3-4.

⁴⁷⁷ Ibid.: 4.

⁴⁷⁸ Ibid.: 5-6.

⁴⁷⁹ Ibid.: 9.

i arbeidslivet som ferdige arbeidstakere. En utdanning som hadde et slikt siktemål, og som ble lagt for praksisnært for å imøtekomme det, ville lett bli for detaljfokusert og miste perspektiv og oversikt. Han antok derfor at videre opplæring innenfor etatene ville bli en sentral del av yrkeslivet og et viktig element i oppbyggingen av sosialsektoren.⁴⁸⁰ Her ville sosialarbeiderprofesjonen ha en viktig rolle å spille. Dette var noe av grunnen for at Lund også engasjerte seg i utviklingen av sosialt arbeid som profesjon.

Lund hadde sett hva slags rolle sosialarbeiderprofesjonen spilte i USA og studert oppfatningen av profesjoner og profesjonaliseringsprosesser gjennom toneangivende profesjonssosiologiske bidrag. I planen viste han til sosiologen Harold Wilensky, som var blant dem som arbeidet med teorier om profesjonenes plass i samfunnsformasjonen og om hvordan profesjoner utviklet seg.⁴⁸¹ Wilensky var også blant dem som argumenterte for at profesjoner utviklet seg som følge av at selve *profesjonsstatusen* var ettertraktet, og at selve statusen (og grunnlaget for den) var så pass spesiell at heller ikke alle yrker som ønsket det, klarte å nå den.⁴⁸² Han antydte således at *profesjonsbegrepet* i seg selv impliserte en utviklingsdynamikk. Denne tanken må ha hatt betydning for Lund. Ikke bare viste han til amerikansk litteratur. Han refererte også en artikkel av Helga Dagsland, en sentral skikkelse innenfor sykepleie i Norge på denne tiden.⁴⁸³ I likhet med Lund hadde Dagsland studert i USA og kommet tilbake med ideer om profesjonalisering.⁴⁸⁴ Lund knyttet profesjonens status til dens spesielle plass som tjenesteytende yrke og måten den hegnet om seg selv: «Det som skiller profesjonene fra de øvrige yrkene er delvis at de har sin egen spesielle teknikk eller kyndighet som publikum eller andre yrkesutøvere ikke har, og delvis at medlemmene av profesjonen aksepterer, identifiserer seg med og etterlever profesjonens normer».⁴⁸⁵ Lund søkte her å vise at profesjonen representerte en garantist for den faglige kvaliteten i det sosiale arbeidet.

Til sist var det spørsmålet om hva slags nivå utdanningen skulle ligge på. I denne sammenhengen knyttet han an til lønsspørsmålet, og mente at det måtte være et spørsmål

⁴⁸⁰ Ibid.: 10-11.

⁴⁸¹ Ibid.: s.

⁴⁸² Lund refererte i utredningen til Wilensky og Lebaux 1958. Wilensky var her på et «tidlig stadium» i utviklingen av det han senere skulle formulere som en tese om «The professionalization of everyone», i artikkelen med dette navnet fra 1964.

⁴⁸³ Se Lund-planen: 15, han refererer til Dagsland (1961).

⁴⁸⁴ Dagslands profesjonaliseringsambisjoner er beskrevet av både Kari Melby (1990) og Ellen C. Lund (2012).

⁴⁸⁵ Sosialdepartementet 1963: Lunds innlegg, s. 15.

om hva en investerte i det å ta en utdanning og hvilke yrkesgrupper det var rimelig å sammenligne seg med.⁴⁸⁶ Dersom man ønsket en sosialforvaltning med høyt kompetente *sosialarbeidere*, måtte man ha en grundig utdanning. Og dersom man ville ha en grundig utdanning, måtte man sørge for at den rent tidsmessige investeringen det innebar å ta en treårig utdanning lønnet seg etter endt utdanning.

I det andre innlegget, om grunnutdanningens organisering, utdypet han de samme standpunktene som han hadde gjort rede for i hovedinnlegget. Han benyttet samtidig anledningen til å poengtere at det var viktig at sosiallinjen ble skilt ut som særegen utdanning ved egen skole, ikke samlokalisert med kommunalutdanningen. Han påpekte sågar at den samlokaliseringen som hadde eksistert siden opprettingen i 1950 var mer en historisk tilfældighet, enn en nødvendighet.⁴⁸⁷

Konferansen synliggjør at Lund-planen ble forstått temmelig ulikt og ble preget av tidvis skarp uenighet. Uenigheten knyttet seg i liten grad til det faglige innholdet, muligens fordi planen var så pass detaljert. I alle fall kommenterte Anne-Marie Ulsteen, skoleleder ved NKNS, at den var et imponerende arbeid: «En vrimmel av detaljer (...) bare skolene kan vurdere og ta endelig standpunkt til.»⁴⁸⁸ De to rektorene, fra Oslo og Trondheim, var da også de eneste som eksplisitt kommenterte det faglige innholdet. Liv Kluge fra NKSS innvendte kritisk at:

Innholdet i den utredningen vi har fått, bygger i det vesentlige på en engelsk ekspert. Vi er enige i svært mye av det som står der og mye er i tråd med den utviklingen vi har fulgt. Men når det gjelder særlige norske forhold, kan vi jo ikke vente tilstrekkelig hjelp fra denne engelske eksperten. Her tror jeg vi skal finne vår egen form. Vi skal selvsagt ta verdifulle ting fra utlandet, men her må vi være kritiske. (...) Jeg tror at vi her må se tingene litt i sammenheng, velge ut det som passer for norske forhold, og la det komme langsomt og naturlig i pakt med vårt eget miljø.⁴⁸⁹

Hun mente at en ikke måtte la seg forføre av faglige «pendelsvingninger», og stilte seg særlig kritisk overfor importen av metoder fra USA: «For meg ser det ut som svakheten ved enkelte amerikanske sosialarbeidere er nettopp dette at de konsentrerer seg alt for sterkt om metodene, slik at de ikke ser skjevheten i sitt eget samfunn».⁴⁹⁰ Dessuten mente hun at Lund

⁴⁸⁶ Ibid.: 13-14.

⁴⁸⁷ Ibid.: 22-23.

⁴⁸⁸ Ibid.: 40.

⁴⁸⁹ Ibid.: 29.

⁴⁹⁰ Ibid.

tegnet et for ensfarget bilde av den eksisterende utdanningen. Ved NKSS hadde de lenge drevet med metodeundervisning, og de hadde kommet så langt at utredningens synspunkter her var «foreldet».⁴⁹¹

Lillian Bye, rektor ved SiT, befant seg i den andre enden av skalaen. Mens Kluge hadde juristbakgrunn, var Bye en av dem som hadde tatt *sosialarbeiderutdanning* i USA. Bye var delvis enig i at fagutviklingen i USA i en tid hadde gått i feil retning og at man ikke måtte begå de samme feilene i Norge.⁴⁹² Hun mente likevel at fagutviklingen internasjonalt var inne i et godt spor: med dreining fra den sterke psykiatriske orienteringen, med individualisering av sosiale problemer, mot et «psykologisk-sosiologisk helhetsbegrep» om samfunnsforholdene.⁴⁹³ I tillegg la hun til grunn, selv om nasjonale forskjeller forekom, at «Industrialiseringen forskyver de nasjonale egenarter og frembringer en ny verdenskultur, hvor de sosiale problemer er de samme. Det er de problemer som følger av industrisamfunnet, (...) ånds-nød heller enn sulte-nød».⁴⁹⁴ Dette var et klart argument for å se til de land som var kommet lengre enn oss både når det gjaldt industrialiseringen og sosialt arbeid, og dermed et slag for den faglige orienteringen Lund-planen la opp til.

Går vi fra innledderne og ser debatten under ett, var det to spørsmål hvor det fantes klar uenighet. Det ene gjaldt hva slags arbeidskraft det var behov for innenfor sosialforvaltningen og hva slags arbeidskraft Lund-planen ville legge til rette for. Det andre gjaldt opptakskravene til utdanningen. Jeg vil først kort skissere uenigheten rundt det siste spørsmålet, før jeg konsentrere meg om det første, hvor vi finner de mer grunnleggende motsetningene.

Diskusjonen om opptakskrav foregikk som et sosialarbeiderinternt ordskifte hvor alle som deltok var studenter, lærere eller kom fra NOSO. Det interessante med denne diskusjonen er at den gir en inngang til å forstå hva ulike aktører mente at en i det hele tatt kunne oppnå med en slik utdanning og om sosialarbeiderutdanning var noe alle kunne ta. En side argumenterte for at artium ikke ga noen garanti for skikkethet og argumenterte i stedet for andre vurderingsordninger: forpraksis, forprøve – og prøveår, med mulighet for å kaste folk

⁴⁹¹ Ibid.

⁴⁹² Ibid.: 34. Som jeg har vist i kapittel 2, er det veldokumentert at sosialt arbeid i USA lenge hadde base i psykiatri, men at dette begynte å endre seg etterhvert som sosialarbeidere fikk en plass innenfor offentlige tjenesteapparat.

⁴⁹³ Ibid.: 35.

⁴⁹⁴ Ibid.: 35.

ut. De var opptatt av personlig modenhet, allmenndannelse og arbeidserfaring. Den andre siden anså artium som et ufravikelig krav. Teoretiske (for)kunnskaper ble antatt å være en forutsetning for å effektivt lære teoretiske kunnskaper. Og det å lære teoretiske kunnskaper ble forstått som den største utfordringen i, og et mer definerende trekk ved, sosialarbeiderutdanningen. Flere av de som argumenterte langs en slik linje, mente sågar at en burde styrke den teoretiske komponenten i utdanningen ved å introdusere filosofiske og logiske emner i utdanningen. Det ville være «en forutsetning for å kunne hoppe rett inn i et såpass komplisert stoff som man ble stilt overfor ved sosialskolene».⁴⁹⁵ Om det innenfor sosialarbeiderkretser var uenighet om visse sider ved opptaket, var det relativt bred enighet om at opptaksalderen burde ligge over 19 år fordi utdanningen fordret «modenhet» og «verdifulle» mennesker, som Bye formulerte det. Mer generelt kan dette ses som et uttrykk for at det fantes en bred oppfatning om at sosialarbeiderutdanningen ikke egnet seg for alle.

Selv om diskusjonene ikke gikk spesifikt inn på det faglige opplegget, møtte Lund-planen kritikk på et mer generelt nivå, idet flere var kritiske til den typen *arbeidskraft* en slik utdanning la til rette for. De som var skeptiske til planen hadde alle en eller annen tilslutning til Norsk Sosialforbund. Liv Kluge, som i tillegg til å være rektor ved NKSS var medlem i Norsk Sosialforbund, argumenterte som vi har sett for at den representerte en ukritisk import av ideer som var unnfanget for helt andre sosiale virkeligheter. Sosialarbeidets *metoder* svarte derfor ikke til de *problem* sosialsektoren skulle løse. Det «reelle» behovet for arbeidskraft lå hos folk med en annen type utdanning: Få kommuner hadde en, eller mer enn en, «tjenestemann som stelte med saker av sosial karakter på heltid».⁴⁹⁶ Og «de tjenestemennene som stelte med saker av sosialpolitisk art brukte en vesentlig tid til (...) andre kommunale oppgaver».⁴⁹⁷ Ikke bare lå behovet for arbeidskraft i mer generell administrativ kompetanse. Det ble også hevdet at sosialarbeiderutdanningen ville være for avansert for «de mer trivielle oppgaver i en middelstor eller liten kommune».⁴⁹⁸ Som Hans Cappelen, sosialsjefen i Oslo formulerte det: «Man måtte være klar over at arbeidet i en mellomstor kommune i Norge for en stor del var fullt av banale saker. (...) Det er alminnelige rutinesaker som må gå sin gang». Cappelen la til grunn at de som «egentlig

⁴⁹⁵ Ibid.: 47.

⁴⁹⁶ Ibid.: 18.

⁴⁹⁷ Ibid.: 19.

⁴⁹⁸ Ibid.: 51.

skulle drive det sosiale arbeid», var de ulike nemnder.⁴⁹⁹ Han trodde slett ikke at den utdanningen som Lund-planen la opp til «ville friste den uteksaminerte *sosialarbeider* til å søke slike stillinger».⁵⁰⁰ En slik «nyordning» kunne derfor «føre til at sosialforvaltningen i våre kommuner og fylker kom til å rekruttere sine folk i fra den kommunale linjen».⁵⁰¹

Tyngden av den kritikken som kom i fra kretsen omkring Norsk Sosialforbund var ikke egentlig rettet mot Lunds faglige begreper. Cappelen presiserte at han ikke kunne uttale seg om innholdet i utdanningen og om denne var hensiktsmessig for sosialarbeidernes praksis. Kritikken ligger på et annet nivå. Argumentet var at det arbeidsområdet Lund siktet seg inn mot i utredningen i beste fall var marginalt og i mange tilfeller ikkeeksisterende. Dette tyder på at de som kritiserte planen hadde en helt annen oppfatning av utviklingen innenfor den kommunale forvaltningen generelt og sosialsektoren spesielt, enn hva Lund hadde lagt til grunn for utredningen. Vi skal være forsiktig med å trekke *for mye* ut av enkeltformuleringer. Formuleringene som banaliserer og trivialisere saksarbeidet i den kommunale forvaltningen, ikke minst karakteristikken av sakene som «alminnelige rutinesaker som *må* gå sin gang», virker likevel i denne sammenhengen betydningsfull. Det Cappelen og hans likesinnede ser behov for er *ikke* arbeidstakere med kompetanse for å gjøre individuelle skjønsmessige vurderinger, uavhengig av hva slags fag disse vurderingene måtte ha base i. Utgangspunktet er at de som arbeider med *kommunal forvaltning* og *sosialforvaltning* arbeider med saker i *regelstyrte prosesser*, saker som «må gå sin gang». Denne *saksforståelsen* står klart i motstrid til den saksforståelsen vi blir kjent med gjennom sosialomsorgsloven, hvor det *individuelle* og *skjønnsbaserte* står sentralt. Den tyngste kritikken mot Lunds utredning, var dermed ikke først og fremst en kritikk mot de faglige ideene, men mot den *problemforståelsen* som Lundutredningen var et svar på.

Fordi de opererte ut i fra en helt annen tenkning omkring sosialsektorens og det sosiale arbeidets innretning, formulert kritikerne seg også innenfor et annet semantisk felt enn Lund. De forsto sosialt arbeid først og fremst som *kommunal forvaltning*. Lunds tanke var at «den forbedrede sosialarbeiderutdanning med et nytt fag, sosial administrasjon og planlegging, ville løse behovet i den kommunale sosialforvaltning».⁵⁰² I utredningen hadde han presisert

⁴⁹⁹ Ibid.: 49.

⁵⁰⁰ Ibid.: 49.

⁵⁰¹ Ibid.: 49-50.

⁵⁰² Ibid.: 19.

at sosialarbeiderne måtte være generalister som kunne håndtere et bredt spekter av arbeidsoppgaver, og han presiserte at de også hadde en rolle som administratorer i den kommunale forvaltningen. Behovet for arbeidskraft lå i bredden av arbeidsoppgaver, slik Lund så det. Dessuten mente Lund man styrket den sosialadministrative biten, ved å gjøre den mer metodisk i sin innretning. At Lund dermed ikke oppfattet planen som et brudd med den tradisjon som eksisterte i den kommunale forvaltning, bidrar til å synliggjøre at ulike fraksjoner tillå både *sosialt arbeid* og *kommunalt arbeid* ulik mening. I kretsen rundt Norsk Sosialforbund, inngikk *sosialt arbeid* i en motbegrepsrelasjon med *kommunalt arbeid*. Slik planen ble oppfattet av én side, virker det rimelig å hevde at ordskiftet ble preget av en motsetning mellom *behandling* og *forvaltning*. Dette indikerer samtidig at Lunds *begrep om sosialt arbeid* ikke hadde rekkevidde ut i hele ordskiftet, for Lund tenkte dette på en annen måte: Han opererte med en todeling når det kom til metodiske tilnærminger, men ikke når det kom til selve arbeidet. Begrepsparet *forvaltning/behandling*, forstått som gjensidig utelukkende (som hos Terum og Lødemel), er derfor lite egnet for å forstå det Lund argumenterte for i utredningen. Et poeng er at han ikke selv benyttet disse begrepene. Et annet poeng er at begrepene, slik de brukes av Terum og Lødemel, uttrykker en annen forståelse av sosialforvaltningen enn hva Lund orienterte seg ut fra. Før dette kapitlet rundes av skal vi se hvordan Lund-planen ble behandlet og forstått i det politiske systemet.

5.7 Lund-planen i det politiske systemet.

Det tok ni år fra Bernt H. Lund først hadde blitt engasjert i prosessen med en reform av *sosialarbeiderutdanningen* til arbeidet ga seg utslag i en politisk reform, en statlig norm for utdanning av sosialarbeidere. I mai 1965 fremmet daværende utdanningsminister Helge Sivertsen stortingsmeldingen *Om utdanning av sosialarbeidere i Norge*.⁵⁰³ 1. mars 1966 munnet arbeidet med stortingsmeldingen ut i en *innstilling* som to uker senere ble enstemmig vedtatt.⁵⁰⁴ Hva hadde skjedd med Lund-planen? I det følgende skal vi se på hva slags forståelse(r) av *sosialt arbeid* som ble stående etter at et tiår med reformprosesser nådde et sluttpunkt.

I stortingsmeldingen ble det lagt til grunn at *sosialarbeidere* var «personer som arbeider med enkelte klienter eller grupper av klienter for å hjelpe dem til å finne løsninger på deres

⁵⁰³ St. meld. nr. 100 (1964-65) *Om utdanning av sosialarbeidere i Norge*.

⁵⁰⁴ Se henholdsvis Innst. S. nr. 106 (1965-66) *Om utdanning av sosialarbeidere i Norge* og Stortings Tidende 1965-66.

sosiale problemer».⁵⁰⁵ Dette var en vid definisjon som ikke tok utgangspunkt i *fag* eller *utdanning*, men i det *arbeidet* som skulle utføres. Det er også en måte å bruke begrepet som er i tråd med den vanligste anvendelsen vi kan observere i forbindelse med sosialomsorgsloven. Tatt i betraktning at utredningen nettopp dreide seg om utdanning, synes rimelig å anta at det lå som en implisitt forutsetning at det skulle dreie seg om personer med utdanning for å løse slike sosiale problemer.

Behovet for *sosialarbeidere* knyttet seg til utbyggingen av sosialkontor, hvor særlig lederen burde ha «bestemte kvalifikasjoner».⁵⁰⁶ I tillegg ble det antatt at det ville være et stort behov for *sosialarbeidere* innen felt som barnevern, etterbehandling, attføring, eldreomsorg og ettervern.⁵⁰⁷ Videre ble det argumentert for at en ikke kunne legge *status quo* til grunn for en vurdering av det fremtidige behovet for *sosialarbeidere*. En antakelse om at *sosialarbeidere* skulle «holde seg til de arbeidsområder der de i dag virker» var «neppe holdbar».⁵⁰⁸ Utbyggingen av utdanningen måtte dermed ta høyde for at behovet for *sosialarbeidere* ville bli større enn man var i stand til å regne seg fram til. Implisitt i dette lå en forståelse av sosialarbeiderne som arbeidskraft med nytteverdi innenfor mange arbeidsområder. En faktor som ytterligere forsterket behovet for en romslig utbygging av utdanningen, var det faktum at utdanningen og yrket tiltrakk seg langt flere kvinner enn menn. Dette ble forstått som ensbetydende med tidlig yrkesavgang fordi kvinner som giftet seg nødvendigvis ville måtte forlate arbeidet for å bli husmødre.⁵⁰⁹ Argumentasjonen for en romslig utbygging av utdanningen, som tok høyde for uforutsette endringer i behovet for *sosialarbeidere* og de rollene de kunne tenkes å fylle innenfor ulike arbeidsområder, viser at en i innstillingen støttet seg til Bernt Lunds behovsanalyse. Hva så med selve utdanningen, dens organisering og innhold, hvordan ble den forstått?

I sin utgreiing tok departementet utgangspunkt i uttalelser som hadde kommet etterkant av Lund-planen. Meldingen gir dermed både en inngang til å forstå hva som på dette nivået ble vurdert som sentrale stridsspørsmål og departementets posisjonering i forhold til disse. Som ved konferansen i 1963, var spørsmålet om opptakskrav en kilde til uenighet. I tillegg gjorde ulike synspunkter seg gjeldende når det gjaldt utdanningens lengde, og i relasjon til dette

⁵⁰⁵ St. meld. nr. 100 (1964-65): 2.

⁵⁰⁶ Ibid.

⁵⁰⁷ Ibid.

⁵⁰⁸ Ibid.: 4.

⁵⁰⁹ Ibid.

praksistidens lengde, og det hersket uenighet om utdanningens faglige orientering. I alle disse spørsmålene finner vi NOSO på en side, med enkelte støttespillere, mens ulike aktører dannet motpart. Denne fraksjonsdannelsen ligner den som preget konferansen i 1963.

Konferansen hadde vist at det innenfor sosialarbeiderkretser fantes ulike synspunkter når det gjaldt spørsmålet om opptakskrav. NOSO representerte likevel en samling omkring artium som ufravikelig krav.⁵¹⁰ Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved UiO argumenterte langs den samme linjen:

Ser en på vanskelighetsgraden av de emner og fagområder som er foreslått for (...), hvori inngår en rekke fagområder som er representert i dette fakultet, er det også klart at for å kunne tilegne seg denne utdanning må elevene forutsettes å ha en relativt solid bakgrunn med hensyn til grunnleggende allmennutdanning. Etter fakultetets mening er det derfor naturlig å kreve examen artium som grunnlag for å kunne tilegne seg det faglige stoff som etter planen skal inngå i grunnutdanning og videreutdanning for sosialt arbeid.⁵¹¹

NOSO og UiO argumenterte dermed prinsipielt ut fra hensynet til krav ved selve utdanningen. Dette kravet var i sin tur begrunnet i hensynet til faglig rasjonell klientbehandling. Det var et argument som ikke hadde fått gjennomslag hos departementet, fordi de i stedet lente seg til Lund-planen. I planen ble det argumentert for at en ideelt sett, ut i fra faglige krav, burde stille artium som vilkår for opptak. I denne omgangen måtte imidlertid hensynet til rekruttering veie tyngst. De fleste høringsuttalelsene støttet Lunds forslag om niårig skole som opptaksvilkår, ut fra begrunnelsen om at en måtte legge seg på et «realistisk» nivå.⁵¹² På et prinsipielt nivå, var det likevel ingen reell uenighet om at artium burde bli et krav så snart dette realistisk lot seg gjennomføre ut fra hensynet til rekruttering.

Også når det gjaldt utdanningens lengde og praksisdimensjonen hadde NOSO ambisjoner som lå høyere enn hva andre fant nødvendig. NOSO ønsket lengre praksistid, og mente at dette berettiget et krav om fireårig utdanning. Sosialdepartementet ønsket en treårig utdanning, under forutsetning av at den tidsmessige utvidelsen skjedde i form av mer tid til praksis. Nok en gang spilte hensynet til rekruttering inn. Det gjaldt å få folk ut i den sektoren hvor de var tiltenkt å jobbe.⁵¹³ Departementet støttet seg også her til Lund-planen, idet de uforandret videreførte forslaget om treårig utdanning, hvorav en tredel var praksis.

⁵¹⁰ Ibid.: 6-7.

⁵¹¹ Ibid.: 7.

⁵¹² Ibid.: 6-7.

⁵¹³ Ibid.: 8-9.

Igjen kan vi spørre om det var noen uenighet av prinsipiell karakter her. Trolig ikke. NOSOs ønske om fireårig utdanning må forstås i lys av hensynet til den teoretiske delen av utdanningen. De ønsket en utdanning med et sterkt teoretisk fundament, men uten at det gikk på bekostning av praksistiden. Lund-planen la opp til en vesentlig forlengelse av praksis. Og selv om forlengelsen for en stor del ble dekket inn av at utdannelsen i seg selv ble utvidet til tre år, fra to og et halvt, medførte den i effekt også noe nedkorting av det totale timetallet teoretisk undervisning.

Norsk Sosialforbund stilte seg kritisk overfor utdanningens faglige innretning. Det vesentlige hensyn var at utdanningen fikk en form som gjorde det «naturlig for sosialarbeidere å søke til kommunal-sosial virksomhet», og at kommunene fattet interesse for å knytte til seg sosialarbeidere som hadde gjennomgått utdanningen. Dette hadde den ikke i nåværende form. Til det hadde både *sosialarbeidets egne metodefag*, og teoretiske fag som *psykiatri*, *psykologi* og *sosiologi* fått for stor plass. Utredningen tok dermed ikke høyde for «at det i første omgang er nødvendig å få utdannet sosialarbeidere som er kvalifisert til å bygge opp det sosiale apparat». ⁵¹⁴ Bekymringen var at «sosialarbeideren kan lett få følelsen av at de ikke passer for eller er utdannet for oppgaver av mer praktisk art som de vil få å arbeide med før den sosiale utbygging er tilfredsstillende». ⁵¹⁵ Vi kjenner her igjen argumentasjonen fra 1963, hvor de også hevdet at det var et misforhold mellom behovet for arbeidskraft i kommunene og hva sosialarbeiderutdanningen kunne tilby. Aktørene fra sosialforbundet anså da den kommunale virksomheten som såpass regelstyrt at den ikke egnet seg for den typen fagutdannet arbeidskraft sosialarbeiderne representerte. Sosialforbundet posisjonerte seg slik i realiteten kritiske til den (i 1963) foreslåtte sosialloven. Det er ikke noe ved argumentasjonen deres i 1966 som tilsier at de hadde endret grunnsyn.

NOSO stilte seg selvsagt på motsatt side i dette spørsmålet, og fikk tilslutning både fra Sosialdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet. Teorifagene, både grunn- og metodefagene, var essensielle for å identifisere hva slags klienter som behøvde hjelp og hva slags hjelp de hadde behov for. Sosialdepartementet presiserte at det var kombinasjonen av metodefagene, og vektingen av sosial planlegging og administrasjon, som vil gjøre elevene

⁵¹⁴ Ibid.: 9.

⁵¹⁵ Ibid.

«mer egnet enn tidligere til å løse allsidige oppgaver».⁵¹⁶ Ser vi tilbake til 1963-konferansen, var det nettopp dette aspektet som hadde blitt løftet fram av Lund: Sosialarbeideren etter Lund-planen ville i større grad enn tidligere være en generalist som kunne ta seg av mange typer arbeidsoppgaver. Det var ingen motsetning mellom dette, og hensynet til administrasjon. Metodene var der for å sikre faglig kvalitet i arbeidet, uansett arbeidsoppgave. Dette var nødvendig fordi arbeidet var tenkt mer individuelt innrettet, mer basert på skjønn og mindre regelstyrt.

Departementet videreførte tankegodset fra Lund-planen til Stortingsmeldingen. De spørsmålene som har blitt diskutert her er de det hadde stått strid om. Foruten at meldingen gir innsikt i slike stridsspørsmål framstår meldingen som et konsentrat av Lunds argumentasjon og forslag. Departements holdning i stridsspørsmålene styrket inntrykket av at Lund-planen virker vanskelig å gripe inn i. Ulike sider av utredningen ble angrepet fra ulike synsvinkler og av ulike aktører, men uten at angrepene hadde noen tydelig virkning. På et vis gikk departementet også lengre enn hva Lund hadde lagt opp til. Lund presiserte at planen måtte forstås som en skisse som man kunne bygge videre på. Departementet la til grunn at planen var så pass grundig, og reformbehovet så pass presserende, at Lunds forslag til studieordning kunne implementeres direkte som ny studieordning fram til man fikk opprettet et råd for utdanningen som kunne greie ut den framtidige organiseringen mer i detalj.⁵¹⁷

Året etter, 1. mars 1966, munnet behandlingen av Stortingsmeldingen ut i en innstilling om reform av utdanningen. *Innstillingen* medførte nok en videreføring av Lund-planen, slik innholdet hadde blitt fortettet framstillet i Stortingsmeldingen. Samtidig presiserte komiteen at hensynet til rekruttering veide for tungt til at artium burde bli innført som opptakskrav. Og dessuten måtte «de rent personlige egenskaper og forutsetninger (...) veie sterkt ved opptakingen».⁵¹⁸ Komiteen gikk derfor også inn for et prøveår, for at folk som ikke var skikket for å bli *sosialarbeidere*, skulle kunne tas ut av utdanningen. 15. mars ble saken debattert og vedtatt i Stortinget.

Vi har sett hvordan talsmenn fra sosialforbundet i flere sammenhenger hadde reist spørsmål ved behovet for fagutdannede sosialarbeidere. De mente den fagkompetansen disse sosialarbeiderne representerte etter den nye studieordningen ikke svarte til

⁵¹⁶ Ibid.: 10.

⁵¹⁷ Ibid.

⁵¹⁸ Innst. S. nr. 106 (1965-66): 212.

arbeidskraftsbehovet i kommunene. Et slikt syn ble kritisert av saksordføreren, Martha Johannesen (AP). Hun understreket at fagutdannede sosialarbeidere ikke måtte bli «pålagt kontormessig rutinearbeid som tar fra dem den tiden de skulle bruke på klientarbeid og til sosial administrasjon».⁵¹⁹ En liknende forståelse ble målbåret av flere. Berte Rognerud (H) viste til at «arbeidets egenart» gjorde det svært krevende. «Det er en hjelp til selvhjelp som sosialarbeiderne i første rekke skal utføre, og det er enkeltmennesket, og dets individuelle behov for sosial hjelp, som skal settes i forgrunnen».⁵²⁰ Enkelte ytringer tyder også på at en oppfattet et motsetningsforhold mellom to måter å arbeide innenfor den kommunale sosialsektoren. Mest eksplisitt finner vi dette formulert av Guri Johannesen (AP), som mente at «dersom ein sosialarbeidar legge mest vekt på å vera planleggjar og oppslagsbok i sosiale rettar, utan å ha evne eller vilje til å forstå dei menneskelege problema, vil han ikkje kunne fylle sin plass på rett måte».⁵²¹ Sosialsektoren skulle preges av en annen måte å jobbe på, og med utgangspunkt i dette ble sosialarbeidernes kompetanse tematisert. Men som under ordskiftet om sosialloven var det i liten grad *fagkompetansen* som ble diskutert når man diskuterte kompetanse.

Flertallet av de som tematiserte kompetanse og opptak var mindre opptatt av formalkriterier, som artium, og mer av individuelle forutsetninger og erfaringer. Gjennomgående ble det argumentert for at 19 år var for lav opptaksalder, for at en ikke burde sløyfe krav om forpraksis og for at en måtte beholde det første året som et prøveår med mulighet for å kaste ut de som ikke passet. *Sosialarbeidet* ble typisk framstilt som «noe av de vanskeligste og mest krevende som finnes».⁵²² De fleste argumenterte derfor ut fra utdanningen og yrkets krav til «personlig modenhet»,⁵²³ «personleg legning og menneskelege kvalifikasjonar»,⁵²⁴ «personlige egenskaper»,⁵²⁵ «den enkeltes personlige, menneskelige kvalifikasjoner»,⁵²⁶ og tonet samtidig ned betydningen av artium. I stedet framhevet flere

⁵¹⁹ Stortings Tidende 1965-66: 2419.

⁵²⁰ Ibid.: 2421.

⁵²¹ Ibid.: 2424.

⁵²² Ibid.: 2421. Slik ble det formulert av Berte Rognerud fra Høyre.

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Ibid.: 2423. Einar Hovdhaugen (SP).

⁵²⁵ Ibid.: 2424-2425. Guri Johannesen (AP).

⁵²⁶ Ibid.: 2426-2427. Andreas Wormdal (AP).

nødvendigheten av «forpraksis». Den ga erfaring, og mulighet til å skille ut kandidater med bakgrunn i «egnethet».

En representant som stilte seg som tydelig eksponent for et annet syn. Finn Gustavsen hadde vært en markant talsmann for sosialarbeidernes fagkompetanse i debatten om sosialloven. Han hadde også vært en av få som opererte med et *begrep om sosialt arbeid* hvor *sosialfaglig kompetanse* var et definerende trekk. Gustavsen opprettholdt denne linjen i ordsiftet om utdanningsreformen. Han støttet seg til uttalelsen fra UiO, og mente artium måtte være et ufravikelig krav. Han viste til lovutviklingen innenfor det sosiale området, med lov om psykisk helsevern, attføring, uføretrygd – i tillegg til loven om sosial omsorg - og at de «profesjonelle sosialarbeidere» i praksis hadde ansvaret for «hele det apparat som man må ha når det gjelder omsorgen for de handikappede i videste forstand».⁵²⁷ Det var i seg selv problematisk å bygge opp en utdanning ut fra et spørsmål om en i ulike landsdeler ville tiltrekke seg nok studenter. Utdanningen måtte bygges ut fra faglig forsvarlige vurderinger, begrunnet i hensynet til klienten.⁵²⁸ Andre støttet ham langs denne linjen og la til at utdanningen burde ligge på samme linje som i andre land, altså post-artium. Både fordi det ville lette kommunikasjon over landegrensen,⁵²⁹ men også fordi den burde ligge på samme nivå som de omliggende yrker *sosialarbeiderne* måtte kommunisere med: leger, psykologer, prester og jurister.⁵³⁰ Til sist ble det som fantes av splid forsøkt faset ut av statsråd Bondevik, som mente at spørsmålet om opptakskrav først og fremst var avgjort ut fra pragmatiske avveininger: Utdanningen måtte ligge på et nivå som skapte et realistisk grunnlag for rekruttering.⁵³¹ Han støttet seg dermed til den linjen som ble stående som vedtak, og som innebar en tilslutning til argumentasjonen i Lund-planen, Stortingsmeldingen og innstillingen.

I kapittel 4 argumenterte jeg for at *fagkompetanse* kun unntaksvis ble forstått som vesentlig for å gjennomføre sosiallovsreformen og implementere de nye idealene om *sosial behandling*. Flertallet anså *menneskelige kvalifikasjoner* som det viktigste kravet til de som skulle jobbe innenfor sosialsektoren. I relasjon til dette hevdet jeg at behovet for arbeidskraft ble formulert innfor to forskjellige, og dels motstridende, semantiske felt: (1) *Ideen om sosial*

⁵²⁷ Ibid.: 2430.

⁵²⁸ Ibid.: 2430-2432.

⁵²⁹ Ibid.: 2433. Slik argumenterte Arnt Hagen (SP).

⁵³⁰ Ibid.: 2434.

⁵³¹ Ibid.: 2438-2439.

omsorg som humanisering og (2) ideen om sosial omsorg som fagliggjøring. Vi ser den samme tendensen i ordskiftet om utdanningsreformen. Når ordskiftet om sosialloven i utstrekning ble preget av ideen om sosial omsorg som humanisering, kan dette ses som et uttrykk for at *sosialfaglig kompetanse* ikke hadde vid anerkjennelse.

I ordskiftet om utdanningsreformen finner vi altså noe av det samme motsetningsmønsteret. Utgangspunktet er antakelsen om at utdanningen ikke er for alle, at den krever en viss modenhet og at visse typer menneskelige kvaliteter er avgjørende for å kunne gjennomføre den. Dels knyttes dette til *utdanningens vanskelighetsgrad*, og dels *det utfordrende arbeidet* i sosialsektoren. Ikke bare ble det argumentert for at *personlig egnethet og modenhet* var en forutsetning for opptaket, men flere stilte seg også mer kategorisk tvilende til om en nyutdannet på 22-23 år, selv etter utdanning hadde den *nødvendige modenhet* for å beherske *sosialt arbeid*.⁵³² Dette tyder på at den fulle bredden i Lunds argumentasjon og begrepskonstruksjon ikke nådde ut i debatten. Lund hadde nettopp argumentert for at *sosialarbeiderutdanningen* hadde to misjoner: *utdanning av faglig kompetente sosialarbeidere*, og *danning av en type mennesker* som var godt skikket til å ivareta denne fagkompetansen i tråd med bestemte verdier og med sosialpolitikkenes målsettinger. I forholdet mellom (1) skepsisen til hva en kan oppnå med utdanningen og (2) Lunds oppfatning av utdanningen, kan vi se en parallell til ordskiftet om sosialomsorgsloven og *ideen om sosial omsorg som humanisering*: Sosialsektoren trenger *mennesker* heller enn *funksjonærer* som det ble uttrykt i debatten i 1964.

Skepsisen til utdanningens dannende funksjon, og kravet om menneskelige kvalifikasjoner, peker mot en annen underliggende spenning. Vi har sett at krav om artium ble avvist ut i fra en pragmatisk begrunnelse; hensynet til rekruttering, samtidig som man anerkjente behovet for teoretisk forkunnskap. Dette illustrerer at man søkte balanser mellom *kvalitative* og *kvantitative* hensyn: Utdanning er *kilde til fagkunnskap* (kvalitativ), men også en *base for rekruttering* (kvantitativ) som skaper et mer forutsigbart grunnlag for å bygge institusjoner (behandlings- og arbeidsplasser). Disse to henger selvsagt sammen. Likevel virker det rimelig å hevde at hensynet til rekruttering, altså det rent kvantitative behovet for sosialarbeidere, vektet tyngre enn hensynet til kvalitet. Grunnmotivet var at tilgangen på arbeidskraft ikke måtte bli en *flaskehals* for utbyggingen av tjenestene.

⁵³² Dette var for eksempel Jacob Anno (KrF) og Atri Rynning (H).

Det er lite som *skjer* med Lund-planen gjennom den politiske saksgangen, i den forstand at hans formuleringer blir stående og danner utgangspunktet for den studieordningen som skulle gjelde for alle sosialskoler etter reformen. At det slik forstått skjer lite med planen kan stå som et kraftfullt uttrykk for dens gjennomslagskraft. Den kritikk som kom mot innholdet ble avvist med bakgrunn i ambisjonen om å sikre *individuell* og *faglig forsvarlig klientbehandling*. Når det faglige innholdet i liten grad ble diskutert, må dette trolig forstås med bakgrunn i Lund-planens svært utførlige beskrivelser. Som det hadde blitt hevdet ved konferansen i 1963, var det bare skolene selv som kunne gå inn i detaljene. Samtidig viser ordskiftet omkring reformen at Lunds begreper hadde begrenset sosial rekkevidde. *Begrepet sosialt arbeid* ble tatt i bruk på en måte som tilsier at det ble forstått annerledes enn hva Lund la til grunn. Mens Lunds bestrebet seg på å skille *profesjonelt sosialt arbeid* fra sosialt arbeid utført folk uten utdanning, ble begrepet i politiske kretser fremdeles brukt i videre betydning om *de som utfører arbeidet innenfor sosialsektoren*.

En måte å forstå forskjellen i begrepsbruk på, er å se det som en konsekvens av det som skjer med saken og saksforståelsen gjennom det politiske systemet. Gjennom saksgangen skjer det en semantisk uttynning: Lund mobiliserer en rekke kontekster for å forstå sosialt arbeid og behovet for sosialarbeiderutdanningen. I innstillingen blir behovet først og fremst vurdert i relasjon til utbyggingen av sosialkontor og det tallmessige behovet for sosialarbeidere. Innstillingen inneholder som dokument langt mindre informasjon om hva sosialt arbeid er og bør være. Lunds tanke om at utdanningen skal virke *menneskelig dannende*, ikke bare *fagutdannende*, er blant de betraktningene som har forsvunnet i løpet av saksgangen. Har dette sammenheng med den oppfatningen som er dominant i ordskiftet, om at bare en viss type mennesker egner seg for *sosialt arbeid, utdanning* og *yrke*? Det er vanskelig å slå fast. Det kan hende at dette argumentet har forsvunnet ut, eller det kan ha blitt funnet lite relevant, fordi *teorien om at ikke alle utdanninger eller yrker egner seg for alle* står sterkere.

Til sist er det et poeng at sosialt arbeid ble forstått som viktig som utdanning for lederne ved sosialkontoret. Dette tyder på at utdanningen, om den ble tillagt betydning som grunnlag for *behandling*, også ble forstått som et godt utgangspunkt for å *lede, administrere* og *forvalte* de sosiale ressursene i kommunen.

5.8 Avslutning

Vi har sett at litteraturen legger vekt på at Lund-planen innebar en vending fra *forvaltning* til *behandling*. De tyngste bidragene, levert av Lars Inge Terum og Ivar Lødemel, er entydige her. De tematiserer denne historiske bevegelsen som et klart brudd, og tar i bruk termer som «nytt paradigme» for å framheve tempoet i forandringen. Den umiddelbare konteksten for dette paradigmatisk bruddet er i følge Lødemel og Terum utbyggingen av sosialkontorene i kjølvannet av sosialomsorgsloven vedtatt i 1964. Følger vi Terum, skjer alt dette innenfor en periode hvor, med Rune Slagstads begreper, «vitenskapen innehadde overordnet rolle som normdannende institusjon». Reformen innebar en *profesjonalisering*, karakterisert ved en tettere kobling mellom fagområder og vitenskapelige disipliner, og arbeidsområder og yrker. Den norske sosialarbeiderutdanningen gjennomgikk en vitenskapeliggjøring, orkestret av Bernt Lund og med hjelp av den norske amerikalinja og inspirasjoner i fra angloamerikanske sosialarbeidertradisjoner. Norske sosialarbeidere hadde allerede i forkant av reformen begynt å orientere seg mot behandling, og Lund-planen var en utvikling i tråd med dette, men samtidig langt mer omfattende. Gjennom sin tilslutning til den amerikanske *casework*-tradisjonen brøt sosialarbeiderutdanningen med en norsk tradisjon, hvor det kommunale sosialarbeidet var forankret i *administrasjon*, *forvaltning* og *rettsvitenskapelige fagtradisjoner*.

Innenfor perspektivene til Lødemel og Terum settes *behandling* og *forvaltning* opp i en motbegrepsrelasjon som knyttes til fagtradisjoner, arbeidsmåter, og ulike syn på hensikten med den kommunale sosialforvaltningen. Motbegrepsrelasjonen konstrueres i litteraturen med bakgrunn i en kamp om hva *sosialt arbeid* i kommunalforvaltningen skulle bety. Lund står på en side, mens kretsen rundt Norsk Sosialforbund danner front på den andre siden. Samtidig finnes det andre, som Øyvind Tutvedt, som har argumentert for at Lund-planen ikke representerer brudd av en slik karakter og som ikke ser denne klare motsetningen mellom *behandling* og *forvaltning*.

Reformen ble begrunnet med behovet for å justere sosialpolitikken etter samfunnsutviklingen. Lund-planen skiller seg fra de andre dokumentene i prosessen ved at sosialt arbeid ikke bare ses som en funksjon av disse overordnede utviklingstrekkene, men også er virksom som kontekst og bidrar til å påvirke utviklingen. For Lund blir utviklingen i sosialt arbeid en mulighetsbetingelse for sosialpolitisk nytenkning. Lund ser sosialarbeiderne som *generalister*, med tanke på at utdanningen kvalifiserer for et bredt

spekter av institusjoner og arbeidsområder. Det er først i innstillingen at *sosialarbeideren* knyttes noe *snevrvære* til sosialkontoret. I ordskiftet om loven ser vi imidlertid at flere av aktørene har et noe videre perspektiv. Hverken Terum eller Lødemel virker å ha merket seg dette. De diskuterer reformen i hovedsak som en reform rettet mot *de som skulle arbeide innenfor sosialkontorene*. Noe som kan forklares ved at det er nettopp denne institusjonelle koblingen de er opptatt av. Dette perspektivet kan ha virket innsnevrende, idet de taper noe av siktemålet med Lunds argumentasjon.

Det dominerende perspektivet i litteraturen er at *behandlingsbegrepet*, *metodisk sosialt arbeid/casework*, og ideen om en *individualterapeutisk* vending, klustres sammen og angir en samlet måte å betegne reformen. Slik jeg leser Lund, skurrer denne analysen på flere punkter. Først: I en viss forstand er det rimelig å forstå Lund-planen som en faglig orientering mot individet. Den representerer utvilsomt en vending mot *individuell behandling* som også langt på vei harmoniserer med det vi finner i sosialomsorgsloven. Det Lund argumenterer for er likevel ikke individuell behandling i betydning *individualterapeutisk behandling*, faglig fundert i disipliner som psykologi og med et tyngdepunkt i psykodynamiske perspektiv. Han argumenterer for en tilnærming til *individet i samfunnet*, fundert i et bredt spekter av faglige perspektiv. Dette er i tråd med utviklingstrekk i sosialt arbeid i internasjonale diskurser, hvor en nettopp orienterer seg bort i fra *individualterapeutiske* tilnærminger. Ikke bare mener jeg at det blir unyansert og misvisende å karakterisere Lund-planen som en *faglig vending mot individet*, slik Terum og Lødemel gjør. Mitt synspunkt er at Lund-planen representerer en *styrking av det sosiale i sosialt arbeid*. Det samfunnsvitenskapelige grunnlaget styrkes betydelig og det sentrale er at sosialarbeideren skal forstå mennesket i dets sosiale setting.

For det andre er Lund tydelig på at sosialarbeideren er *generalist*, i den betydning at han skal *beherske både administrative, behandlende og forebyggende oppgaver*. Dette betyr at Lunds anvendelse av begrepene *behandling* og *administrasjon* – det siste som *ekvivalent til forvaltning*, slik det benyttes av Terum – ikke svarer til måten disse benyttes i litteraturen. Dels forutsetter Lund at sosialarbeidere vil ha *administrativ kompetanse* i sitt repertoar. Dels antar han at *administrasjonsbegrepet* heller ikke er helt det samme etter implementeringen av sosialomsorgsloven. Forståelsen av sosialarbeidere som *generalister* lå lenge som uttalt premiss i den politiske prosessen, og var en konsekvens av at de politiske aktørene hadde lagt Lunds statistiske prognose til grunn for sin utforming av politikken. Bredden i den

faglige porteføljen må dermed forstås i relasjon til dette vide siktemålet, ikke utelukkende i forhold til oppbyggingen av sosialkontoret. Dessuten ser vi at i den politiske behandlingen av Lund-planen, ble sosialarbeiderne forstått som mer enn *behandlere*. De ble tiltenkt rollen som ledere av sosialkontoret, en rolle som innebar å bygge opp, forvalte, administrere og lede det sosiale arbeidet, så vel som å utføre det. Et visst belegg for Lødemel og Terums syn finner vi likevel. At Lund-planen brøt med en norsk tradisjon for *kommunal forvaltning* var standpunktet til Norsk Sosialforbund. Det var imidlertid ikke standpunktet til Lund. Han argumenterte både for en videreføring av komponenter fra tidligere administrative regimer, og for å utvide repertoaret.

For det tredje: Samtidig som Lund argumenterte for at *sosialarbeideren* hadde vid kompetanse, er Terum og Messels bruk av karakteristikken *allvitende/omnipotent* klart misvisende. Lund var klar på at *sosialarbeidernes kompetanse* lå i forhold til det vi kan forstå som *sosialfaglige problem*. Gjennom studieordningen gjorde han en grenseoppgang mot andre hjelpende yrker og faglige disipliner. Når Lund så for seg sosialarbeideren som strategisk plassert, var det med utgangspunkt i at han skulle ha tilstrekkelig kjennskap til omlandet av hjelpende yrker, problem- og arbeidsområder, til å vise klienter videre. Ikke å være den som hadde alle svarene. Det ene aspektet ved Lund-planen som kan tas til inntekt for Terums tese om sosialarbeiderens omnipotens, er Lunds formulering av sosialarbeiderens doble mandat, som både *sosialpolitikkenes iverksetter* og som *en som kritisk overvåket politikkenes hensiktsmessighet*. Slik jeg leser Lund mente han imidlertid ikke at sosialarbeiderens primære rolle var å stille seg til doms over politikken, men å rapportere om tiltak som ikke fungerte, for slik å bidra til nødvendige justeringer. Å se dette som et uttrykk for *allvitenhet* blir å trekke det for langt.

For det fjerde er det nødvendig å nyansere Terums tese om at *profesjonaliseringen av* sosialsektoren var et uttrykk for etterkrigstidens positive tro på vitenskapen. Bernt H. Lund argumenterte eksplisitt for at sosialarbeiderutdanningen måtte bygges opp på en slik måte at en brøt ned forestillingen om at sosial arbeid var noe som kunne utføres av alle med et varmt hjerte. Likevel ser vi at nettopp denne forestillingen var styrende for ordskiftet om sosialomsorgsloven. I debatten om utdanningsreformen treffer vi også på forestillinger om at *menneskelige kvalifikasjoner* var vel så viktig som *fagkompetanse*. Disse forestillingene bygger på en tese om at 1) *sosialarbeidet var svært krevende* og 2) *at utdanning bare når så langt*. Dette er en forståelse av hensikten med utdanningen som står klart i motsetning til det

Lund argumenterte for. Han la vekt på at utdanningen skulle virke *faglig utdannende, menneskelig dannende*, og dessuten at en ikke kunne regne nyutdannede for *ferdige arbeidstakere*. Praksis under utdanningen hadde en viktig integrerende funksjon i utdanningen, og lot studenten møte arbeidslivet. Men arbeidslivet hadde også en viktig *dannings og utdanningsfunksjon*. Dette var noe av årsaken til at Lund ikke bare var opptatt av utdanningen som *profesjonsutdanning*, men også av *utviklingen av sosialt arbeid som profesjon*, med evne til å sikre egen fagutvikling. I tillegg ser vi at når en var villig til å jenke på opptakskravene, så skyldtes dette at det rent *kvantitative hensynet til rekruttering* ble tillagt mer vekt enn de *faglig kvalitative*. At en i politiske instanser kunne skalte og valte med *sosialfagligheten* på denne måten, kan ses som et uttrykk for at et gjennomført *faglig begrep om sosialt arbeid*, slik Lund argumenterte for det, ikke hadde festet seg i disse sammenhengene. Setter vi denne pragmatikken i sammenheng med vektingen av *menneskelige kvalifikasjoner*, blir det problematisk å hevde at rimelig å hevde at argumentene som førte til at Lund-planen ble vedtatt, skyldtes en klar tilslutning til vitenskapen «som normdannende institusjon». Oppbyggingen av utdanningsinstitusjoner var svært viktige for å etablere arenaer for rekruttering og forhindre at mangelen på kvalifisert arbeidskraft ble en flaskehals i utbyggingen av velferdsstaten. En var mindre opptatt av slavisk å følge de faglig funderte anbefalinger som forelå.

Til sist kan vi hevde at det hersket semantisk disharmoni i mellom måten *sosialt arbeid* ble forstått og brukt i Lund-planen, i sosialarbeiderkretser og slik det ble forstått og vedtatt i det politiske systemet. Lund hadde vært opptatt av å argumentere for profesjonaliseringen av sosialt arbeid som nødvendig for velferdsstatens utvikling, og som et brudd med forestillingen om noe som alle kunne utføre. Selv om han vant fram med utredningen, og ideen om at *sosialt arbeid* ikke var noe alle kunne utføre, kunne han ikke fri sosialarbeidet for forestillingen om at det knyttet seg til *menneskelige egenskaper*.

For å konkludere: Måten Lund-planen blir forstått på, med bakgrunn i begrepsparet *forvaltning/behandling*, treffer ikke. Lund argumenterte for at sosialarbeidere både kunne ta seg av rent *trivielle administrative* oppgaver og den typen *sosialadministrasjon* som fulgte i kjølvannet av sosialomsorgsloven. Det er ikke urimelig å hevde at Lund også argumenterte for sosialarbeidere som *behandlere*, men ikke som *terapeuter*. Hans siktemål for utdanningen var dessuten videre enn som utdanning for sosialkontoret. Lund førte ikke sosialarbeiderutdanningen mot psykologien, men forente psykologiske og

samfunnsvitenskapelige perspektiv. Dette representerte en vending mot *det sosiale*, og var ikke uttrykk for en ren amerikanisering, men speilet utviklingen innenfor internasjonale diskurser. Litteraturens vektning av motbegrepsrelasjonen *forvaltning/behandling*, og tesen om et brudd, finnes det likevel belegg for i kildene. Men, motbegrepsrelasjonen var først og fremst viktig i argumentasjonen til de som var kritiske til sosialloven, og som kritiserte Lund-planen med bakgrunn i dette. Slik jeg leser litteraturen er den dermed for entydiggjørende i utlesningen av Lund-planen. De har rett i at Lund-planen medfører mye nytt, men de leser Lund på en måte som gjør at de ikke får med seg den fulle bredden av motiver og teorier han argumenterte ut i fra, og historiefremstillingen deres kretser i for stor grad rundt en utviklingslinje, hvor *individuell behandling* overtar for *forvaltning*. Dette er den samme tendensen vi så i forbindelse med sosialomsorgsloven. Slik jeg forstår reformen, selv om jeg kan slutte meg til karakteristikken av Lund-planen som et *paradigmeskifte*, vitner den om et noe annet forandringstempo enn hva litteraturen legger til grunn. Noen trekk er nye, mens andre er mer stabile. Heller enn at noe erstattes varig, blir både sosialt arbeid, sosialsektoren og hele det sosiale feltet tilført flere betydninger.

Helt til sist: De ulike forståelsene av sosialt arbeid som *fag* og av arbeidet med sosiale problem i kommunene vitner om at sosialt arbeid, slik det ble konseptualisert av Lund, hadde begrenset sosial rekkevidde. Hans *begrep om sosialt arbeid* hadde feste innenfor sosialarbeiderkretser, men i liten grad innenfor det politiske systemet og blant lederne i den kommunale forvaltningen. Likevel er det rimelig å hevde at rekkevidden var noe større enn hva vi kunne observere i forbindelse med sosialomsorgsloven. Lund-planen ble tross alt stående og dannet grunnlaget for den første statlige normen for utdanning av sosialarbeidere.

6. Sosialtjenesteloven og utviklingen i sosialsektoren, 1966-1991.

«Ambisjonene var ikke beskjedne da sosiallovutvalget ble nedsatt i 1980», skriver historikeren Jan Messel. En reform av sosiallovgivningen skulle særlig sikre «trygghet for den enkelte, et helhetssyn på sosiale problemer, hjelp til selvhjelp, rettssikkerhet og lokal utforming av hjelpetiltak».⁵³³ Som med sosialomsorgsloven i 1964 førte en lovreform med seg nytt lovnavn: *Lov om sosiale tjenester* ble vedtatt i 1991.

Mens den historisk-semantiske bevegelsen i fra *fattig-/forsorgslov* til *sosialomsorgslov* har blitt sett som et klart brudd i sosiallovgivningens historie, gjøres det i litteraturen lite ut av bevegelsen i fra *omsorg* til *tjenester*. Betegnelsen *omsorg* har blitt forstått å kommunisere 1964-lovens ideologi. Om det i arbeidet forut for sosialtjenesteloven ble signalisert høye ambisjoner, slik Messel hevder, har ikke betegnelsen *tjenester/tjeneste* blitt tematisert på en måte som tilsier at loven representerte et brudd. Navneendringen gir dermed ingen spor til hvorvidt sosialtjenesteloven representerer noe nytt, og inntrykket fra litteraturen er at den heller ikke gjorde det. Mens spørsmålet om sosialarbeidernes/sosialarbeidets plass i sosialomsorgen er godt belyst, har litteraturen vært mindre opptatt av å diskutere hva slags konsekvenser eller betydning sosialtjenesteloven hadde for sosialt arbeid. Dette kapitlet undersøker hva slags tenkning omkring sosiale problemer som ligger til grunn for sosialtjenesteloven og hva den betyr for forståelsen av sosialt arbeid og arbeidet ved sosialkontoret. Framstillingen vil belyse følgende spørsmål:

- I. Hvordan ble behovet for en reform av sosiallovgivningen kontekstualisert og begrunnet, og hva var de viktigste grunnene til at loven ble slik den ble?
- II. I hvilke grad representerte loven en reform av behandlingsapparatet og i hvilken grad ble sosialarbeidere og sosialfaglige perspektiv etterspurt? Hvilke var de sentrale begreper i sosialtjenesteloven og hvilken plass hadde begrepet *sosialt arbeid*?
- III. Hvilke begreper preget ordskiftet om loven: Hvordan ble sosialt arbeid forstått og brukt som begrep og hvilke begreper ble brukt for å betegne arbeidet ved sosialkontoret?

Spørsmålene belyses i kronologisk rekkefølge gjennom tre deler. Forslag om ny sosiallov ble lagt fram to ganger, i 1989 og 1991. I første del viser jeg hvordan utviklingen i sosialsektoren

⁵³³ Messel (2013): 112.

og arbeidet med reform av sosiallovgivningen ble satt i kontekst og om dette gjøres på forskjellige måter i de to proposisjonene. I andre del tar jeg utgangspunkt i lovteksten, som leses i lys av proposisjonene og i relasjon til styringspolitiske diskusjoner knyttet organisering av lokal forvaltning generelt og sosiale tjenester spesielt, som føres i fra 1966 og fram til loven vedtas. Til sist tar jeg for meg det politiske ordskiftet omkring loven, og undersøker i hvilken grad og hvordan *sosialt arbeid* og *arbeidet i sektoren* ble forstått og tematisert og om loven var tenkt som et brudd. Først skal vi se hvordan sosialtjenesteloven har blitt tematisert i litteraturen.

6.1 Sosialtjenesteloven og sosialt arbeid i litteraturen.

Sosialomsorgsloven omtales i de fleste tekster som diskuterer sosialt arbeids utvikling i Norge og loven tilskrives en viktig funksjon fordi den førte med seg utbyggingen av sosialkontoret. Sosialtjenesteloven er derimot lite omtalt. Om dette skyldes at loven ikke har vært viktig for utviklingen av sosialt arbeid vet vi dermed ikke. De bidragene som behandler sosialtjenesteloven i relasjon til spørsmålet om sosialt arbeid kommer fra Lars Inge Terum (1996) og Jan Messel (2013).

Terums diskusjon av sosialtjenesteloven slutfører hans prosjekt som er en studie av sosialhjelpens utvikling fram til og med sosialtjenesteloven. Messel diskuterer sosialtjenesteloven for å vise hvorledes Norsk Sosionomforbund (NOSO) forholdt seg til endringer i det landskapet hvor en betydelig del av deres medlemmer hadde sin arbeidsplass. Når det gjelder sosialtjenesteloven, er det i hovedsak to spørsmål som opptar forfatterne: Det er (1) hvorvidt den økonomiske sosialhjelpen burde rettighetsfestes som lovfestet minstenorm, og (2) hvorvidt beslutningsmyndigheten i klientsaker skulle ligge hos folkevalgte eller administrasjon. Terum argumenterer i relasjon til sin tese om den økonomiske sosialhjelpen som et område hvor det finnes «grenser for sosialpolitisk modernisering». Sosialhjelpen har tatt form som følge av manglende vilje til å lovfeste en norm for den økonomiske stønaden, og som følge skal stønaden utmåles på grunnlag av *skjønn*. Myndighetene har ikke vært fullt ut villige til å profesjonalisere sosialhjelpen og derfor er det *lekmannsskjønnet* (til de folkevalgte), ikke *det faglige skjønnet* (til sosialarbeiderne ved sosialkontoret) som råder over stønadsutmålingen. Messel ligger nokså tett opptil Terum hva gjelder framstillingen av lovreformen og hans viktigste bidrag kommer

først og fremst i form av å utdype bildet ved å vise hvordan NOSO posisjonerte seg i disse spørsmålene.

Begge baserer framstillingene på analyser av reformdokument, i noen grad supplert med intervju. Messel lener seg også en del til Terums framstilling. En viktig forskjell består i at Terum ikke bare analyserer dette utenfra, men også var virksom som aktør i prosesser som hadde mer eller mindre direkte innvirkning på lovarbeidet. Som forsker ved INAS leverte Terum analyser av sosialhjelpsutviklingen som refereres i dokumenter hvor loven ble utredet. Ikke minst viktig; i 1990-satt Terum som medlem i ekspertutvalget som levert en NOU om den økonomiske sosialhjelpen. Sosialtjenesteloven utgjør dermed et saksområde som Terum har stor fortrolighet med som forsker og ved å ha bidratt på innsiden. Dette kan ha gitt han innsikt i lovprosessen som han ellers ikke ville hatt, noe han også er helt åpen om.⁵³⁴ I enkelte diskusjoner er dette helt åpenbart tilfelle, i andre sammenhenger kan det framstå som mer uklart hvilket fundament som ligger til grunn resonnementene hans.⁵³⁵ Dette kommer jeg tilbake til i den grad det er avgjørende for å forstå argumentasjonene hans rundt de spørsmålene som opptar meg.

Med utgangspunkt i de to hovedproblemstillingene (som vist over) diskuteres sosialtjenesteloven som en kulminasjon av diskusjoner som har løpt siden slutten av 1960-tallet. Både Terum og Messel forstår sosialtjenesteloven i all hovedsak som en videreføring av sosialomsorgsloven, men viser samtidig at det med jevne mellomrom siden 1960-tallet har blitt nedsatt utvalg for å utrede sosialsektorens og sosialhjelpens innretning. Samtlige av disse utvalgene argumenterer for lovfesting av minstenorm for stønaden. Begrunnelsen ligger fast: det dreier seg om hensynet til likebehandling, rettssikkerhet og om klientens verdighet. At denne minstenormen ikke tas inn i lovverket, skyldes at de politikerne som til en hver tid sitter med makten finner tungtveiende argumenter mot lovfesting. Terum forstår denne motstanden i relasjon til to utviklingslinjer, som hver preges av en (historisk) konstant: (1) Arbeid, attføring og selvhjelp representerer en konstant i velferdsstatens historie, som bidrar til å forklare hvorfor det er nødvendig å opprettholde et sterkt element av skjønn i

⁵³⁴ Terum (1996): 22-24, hvor han gjør rede for grunnlaget for boka.

⁵³⁵ Terum er eksempelvis opptatt av å vise hvilke enkeltaktører som sto for ulike syn i prosessen, og hvilke syn som endte opp som det rådende i det endelige reformvedtaket. Dette er innsikter han vanskelig kunne hatt uten å ha deltatt i ekspertgruppen, eller gjennom intervjubasert undersøkelse av samtlige deltaker - som han ikke har gjennomført. Dette perspektivet har imidlertid liten relevans for min studie, idet mitt anliggende er det som står i reformdokumentene, og forholdet mellom dette og det som oppgis som vedtaksgrunnlag. Denne svært tydelige forskjellen i perspektiv og metodologiske valg, gjør det samtidig enkelt å i etterkant diskutere hva de ulike valgene gir – hvor fruktbare det er i forhold til å belyse ulike spørsmål.

utmålingen av sosialstønad. (2) Hensynet til lokalt selvstyre representerer en styrings-/forvaltningspolitisk konstant som bidrar til å forklare hvorfor dette skjønnet i vesentlig grad legges hos lekmenn, og i begrenset grad hos profesjonelle. Messel er mindre opptatt av disse to, uten at han argumenterer mot Terum. Samtidig legger han mer vekt på at sosialtjenesteloven må forstås i relasjon til økonomiske konjunkturer og forandringer i synet på velferdsstatens økonomi.

Messel viser at kontekster av ulik art ble mobilisert for å konstruere et rasjonale for reformen. Med blikket rettet bakover mot 1964, i fra 1980-tallets nåtid, la *Sosiallovutvalget* til grunn at lovene som skulle reformeres:

(...) var preget av at de sosiale problemene var annerledes da enn nå. (...), kunnskap og holdninger hadde endret seg og (...) forutsetningene for å løse disse oppgavene var vesentlig dårligere den gang de ble vedtatt enn nå. Dette gjaldt både de økonomiske mulighetene, tilgangen på fagfolk og utviklingen av metoder i sosialt arbeid.⁵³⁶

Følger vi Messel, ble det malt med bred pensel og resultatet var et bilde av et annet samfunn, et samfunn som ikke passet til den loven som ble formulert i 1964. Oppmerksomheten var særlig rettet mot den økonomiske sosialhjelpen. Det ble vist til en kraftig vekst i antallet sosialhjelpsmottakere og at «den økonomiske sosialhjelpen hadde fått langt større plass og betydning enn det man hadde sett for seg».⁵³⁷ I relasjon til den såkalte «snillisme»-debatten, som tok utgangspunkt i vilkårene for å motta stønad, ble stønadmottakerne satt i et «dunkelt» lys. Det bredte det seg en forestilling om at mottakere ikke gjorde nok selv for å komme seg ut av sin situasjon og veksten i antallet mottakere ble tatt til inntekt for at det hadde blitt for lett å få støtte og at viktige samfunnsnormer var i spill: «Passiv pengestøtte ble oppfattet som en undergraving av (...) arbeidsetikken», og det ble reist spørsmål ved om den yngre befolkningen ikke hadde samme pliktfølelse som tidligere generasjoner.

Messel viser at *Sosiallovutvalget* kritiserte flere sider ved sosialomsorgsloven, både forståelsen av de sosiale problemene og tilbudet av tjenester. De mente at man i 1964 ikke hadde forstått at mange problemer var «strukturelt betinget»: «Noe skjematisk kan en si at lovens konsentrasjon om symptomer helt hadde fortrenget tiltak rettet mot årsaker».⁵³⁸ Loven la ikke til rette for at en kunne påvirke de forhold som skapte problemer. Samtidig la de til

⁵³⁶ Messel (2013): 113.

⁵³⁷ Ibid.: 114.

⁵³⁸ Ibid. Messel siterer fra innstillingen.

grunn at det bak mange problemer ikke lå «andre årsaker enn et misforhold mellom inntekter og nødvendige utgifter som ikke kan endres ved sosiale behandlingstiltak».⁵³⁹

Det var flere sider ved organiseringen av tjenestetilbudet og i sær den økonomiske sosialhjelpen som ble oppfattet som problematisk. Den «vide skjønnsadgangen» ble antatt å ha bidratt til forskjellsbehandling og det ble hevdet at behandlingsskjeden, hvor sosial behandling og økonomisk sosialhjelp var koblet sammen, ga sosialarbeiderne «for stor uformell makt». Dette hadde satt søkerne i en posisjon «preget av umyndiggjøring og avmakt». Til sist ble det pekt på at loven i for stor grad baserte seg på at alle klienter skulle møtes med *sosial behandling*. I utvalget finner han en «voksende forståelse» for at mange klienter ikke hadde *dypereliggende problemer*. Deres *sosiale problem* var *pengemangel*, og skyldtes et misforhold mellom inntekter og utgifter som bare kunne bøtes ved stønad, «ikke endres ved noen sosial behandling». Det ble derfor argumentert for at det ville være «mest rasjonelt og etisk riktig» å møte problemene med økonomiske ytelser ved faste lovfestede satser for stønad. Det ville skape forutsigbarhet og øke rettssikkerheten for klienten.⁵⁴⁰ Summen av kritikken i *Sosiallovutvalget* mener Messel var «et klart brudd med hele den behandlingstankegangen som lå bak loven av 1964, og også konklusjonene etter stortingsbehandlingene på 1970-tallet».⁵⁴¹ For *Sosiallovutvalget* var ikke de første som hadde drøftet sosialomsorgens virkemåte. Den forståelsen av sosiale problemer som lå til grunn for sosialomsorgsloven hadde blitt utfordret allerede gjennom *Sosialreformkomitéens* innstillinger i 1970 (om økonomisk sosialhjelp) og 1972 (om de sosiale tjenester). Disse ble fulgt opp i en stortingsmelding *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat*, som ble behandlet i Stortinget i 1976.

I 1964 hadde man understreket sammenhengen mellom *harmoni* og *trygghet*. Det overordnede målet med behandlingen, resonnerer Messel, var at klienten skulle ha et forhold til samfunnet som var uten «urimelig friksjon». Med *Sosialreformkomitéens* innstilling i fra 1972 «var dette radikalt endret. (...) Den argumenterte i direkte opposisjon til dette». Han siterer videre fra 1972-innstillingen: «Sosialpolitikkenes oppgave er således i slike tilfeller ikke å føre alle inn i et tilpasset og harmonisk forhold til samfunnet, - ingen må tvinges inn i et slikt forhold hvis vedkommende ikke er motivert for det». I stedet var det snakk om «å gi

⁵³⁹ Ibid.: 114-115, se også Terum (1996): 91 og Innstillingen, s. 155.

⁵⁴⁰ Sitatene og resonnementet er hentet fra Messel (2013): 114-115.

⁵⁴¹ Ibid.: 115.

den enkelte sjansen til å virkeliggjøre og representere seg selv i overenstemmelse med sin legning og sine spesielle behov, selv om dette skulle skape friksjoner for ham i forhold til samfunnet». Å bryte opp behandlingsskjeden og standardisere de økonomiske ytelsene ved å lovfeste en minimumssats for den økonomiske sosialstøtten ble forstått som en løsning. Det ville gi klienten materiell trygghet og samtidig mer rom for sosialtjenesten til å drive til behandlingsarbeid. Dette ble det ikke noe av.

Regjeringen Bratteli argumenterte i 1976 mot standardisering. Terum viser at en viktig begrunnelse var at «den økonomiske sosialhjelpa ikkje måtte sjåast isolert, men som eitt av fleire verkemiddel som den kommunale sosialadministrasjonen rådde over». ⁵⁴² De ville beholde den behandlingsskjeden som ble innført med sosialomsorgsloven, hvor støtten var en utvei etter at andre var utprøvd. Dette argumentet hvilte på en teori om at behovet for sosialhjelp ofte var et symptom «på mer dyptgående og omfattende problemer» som ikke kunne «isolerast fra de rent økonomiske». Framfor utskilling og standardisering av sosialhjelpen, ble *Stortingsmeldingen* i 1976 preget av en styrking av «den attførings- og behandlingsorienterte argumentasjonen». ⁵⁴³ Han mener at motstanden mot normering var forankret i synet om at hjelp til å komme i arbeid måtte komme i første rekke, ikke kontantstøtte, og at normering ville representere overdrevet inngrep i det lokale selvstyret. I stedet for normering av sosialstøtten, ble det fremmet forslag om minstenormer for bemanningen ved sosialkontoret. De styrket altså vilkårene for å opprettholde behandlingsskjeden.

Sosiallovutvalget representerer nok et forsøk på å bryte med det behandlingsprinsippet som ble innstiftet med sosialomsorgsloven. Messel viser at *Sosiallovutvalget* i 1985 likevel ikke fulgte *Sosialreformkomitéens* argumentasjon, deres redefinering av sosialpolitikken overordnede mål: «Sosialhjelpens oppgave var å sørge for at folk hadde rimelige levekår», resonnerer han. ⁵⁴⁴ *Sosiallovutvalget* mente at «et sosialt problem» foreligger når «levkårene for en person eller gruppe i en eller annen relasjon ligger under den standard som anses som akseptabel i samfunnet». ⁵⁴⁵ For å oppnå sine målsettinger argumenterte utvalget for at (1) den økonomiske sosialhjelpen burde standardiserast og skilast ut i fra resten av

⁵⁴² Terum (1996): 148.

⁵⁴³ Ibid.: 150.

⁵⁴⁴ Messel (2013): 114.

⁵⁴⁵ Ibid. Siterer *Sosiallovutvalget*.

behandlingskjeden, og (2) for å styrke det forebyggende arbeidet. Messel går ikke inn på hva dette ville bety for organiseringen av det sosiale arbeidet, men viser at dette var i tråd med NOSOs ønsker.

NOSO argumenterte konsekvent for at sosialstønad burde standardiseres og inngå som en del av trygdesystemet, ikke i den sosiale behandlingskjeden. Terum mener at NOSOs «legaliseringslinje» er «interessant», fordi den er i strid med «generell profesjonsteori». Han utdyper: «Her finn vi (...) eit døme på ein profesjon som på sett og vis har kjempa for å få redusert sitt eige handlingsrom og sin eigen autonomi».⁵⁴⁶ De argumenterte for å bli fratatt et arbeidsområde: tildelingen av økonomisk stønad.

Terum viser at heller ikke *Sosiallovutvalgets* forsøk på å etablere et rasjonale for å lovfeste minstenorm for sosialstønad førte fram. Regjeringen Brundtland IIs lovproposisjon fra 1989 uttrykte skepsis til lovfesting og presiserte samtidig at stønaden ikke måtte være av en slik størrelse at klienten ikke ble motivert til å skaffe seg arbeid. Hensynet til å få folk ut i arbeid var dermed framtreddende. Brundtlandregjeringens proposisjon ble trukket etter at Regjeringen Syse overtok høsten 1989. I 1990 satte Regjeringen ned en arbeidsgruppe til å vurdere stønaden, hvor Terum var et av medlemmene. Nok en gang kom et offentlig nedsatt utvalg til å argumentere for at skjønnsadgangen var for vid og at en burde lovfeste minstenorm. I Regjeringen Brundtland III sin proposisjon fra 1991 ble behandlingskjeden nok en gang forsvart. Terum viser at synet i 91-proposisjonen var at mange gjorde karrierer som stønadsmottakere og at det overfor disse burde «stilles krav om at de selv tar ansvar for sin egen livssituasjon og bidrar til å gjøre noe for å komme ut av avhengighetsforholdet til hjelpeapparatet».⁵⁴⁷ Terum hevder at mye av beskrivelsen var hentet mer eller mindre rett ut av den såkalte *Attføringsmeldinga* og mener at proposisjonen representerer en revitalisering av attføringsideologien. Vekten ble lagt på «utdanning, arbeidstrening, medisinsk og sosial behandling» for å «hjelp folk i nød», skriver Terum.⁵⁴⁸ I loven kom dette til uttrykk ved at en også innførte muligheten til å stille som vilkår for tildeling av stønad, at søkeren måtte utføre passende arbeid. Den sittende Arbeiderpartiregjeringen var i mot dette, men forslaget hadde bred støtte i Stortinget.

⁵⁴⁶ Terum (1996): 171.

⁵⁴⁷ Ibid.: 182. Siterer *Sosiallovutvalget*.

⁵⁴⁸ Ibid.

Messel forklarer, med henvisning til Terum: «(...) hensynet til en ansvarlig økonomisk politikk» var «tungtveiende»:

Det var fryktet at en slik ordning kunne føre til en ukontrollerbar vekst i offentlige utgifter. Den økonomiske situasjonen på midten av 1980-tallet hadde utviklet seg svært negativt for Norges del. (...) en kostnadskrevende reform av den økonomiske sosialhjelpen» var «nærmest utenkelig.⁵⁴⁹

Følger vi Terum innebar sosialtjenesteloven lanseringen og institusjonaliseringen av «arbeidslinja», hvor en dels vektet pliktaspektet ved arbeidet og dels så arbeidet som noe positivt i seg selv: «eit inntak til aktivitet, sjølvrealisering og sosialt samkvem».⁵⁵⁰ Terum forstår *arbeidslinja* ikke bare som en revitalisering av 1960-tallets attføringstenkning, men en historisk betinget artikulering av et syn på arbeidet som et gode, som må forstås med bakgrunn i calvinismen og den protestantiske arbeidsetikken og som i sær Arbeiderpartiet har vært bærer av.⁵⁵¹ Både attføringstekningen og *arbeidslinja* er slik uttrykk for en historisk konstant, som bare artikuleres ulikt til ulike tider.

I Terums diskusjon av sammenhengen mellom sosialtjenesteloven og *arbeidslinja* tilskrives Bjørn Martin Aasen avgjørende betydning. Aasen var statssekretær i Sosialdepartementet under Tove Veierød og i følge Terum sentral i utformingen av både 91-proposisjonen, *Attføringsmeldinga* og lanseringen av *arbeidslinja*. Terum mener at Aasens grunnsyn preger begge dokumentene, uten at det er helt klart hva som ligger til grunn for Terums slutning. I tillegg til arbeidslinja, viste Regjeringa med proposisjonen en skepsis overfor sosionomene. De var «redde», mener han,

(...) for profesjonane si rolle, og då primært at radikale sosionomar ved norske sosialkontor medverka til å underminere pliktkjensla til folk, fordi dei hadde ein tendens til å forklare og velte «skulda» for det meste over på samfunnet. Difor uttrykte «arbeidslina» òg ideologisk sett ein viktig bodskap.⁵⁵²

Tar vi Terum på ordet, hadde sosionomene bidratt til en svekkelse av arbeidsetikken og til den nevnte forskyvingen i forholdet mellom plikt og rett. Når sosialtjenesteloven ikke medførte at avgjørelsesmyndigheten ble flyttet fra folkevalgte til profesjonelle (sosialarbeidere), var dermed den økonomiske stønaden en viktig begrunnelse. Messel hevder at dette var et hardt slag for sosionomene. De mente at «en slik overføring av

⁵⁴⁹ Messel (2013): 119.

⁵⁵⁰ Terum (1996): 182-183.

⁵⁵¹ Ibid.: 209-217.

⁵⁵² Terum (1996): 182-183.

myndighet fra lekfolk til fagfolk var et vesentlig skritt bort fra den fornedrende fattigomsorgen, og betydningen av dette var et viktig element i sosionomenes profesjonsforståelse».⁵⁵³ Terum viser arbeidsdelingen mellom styret og administrasjonen ble diskutert også på 1970-tallet. Han argumenterer for at utviklingen har vært preget av en gradvis utvidelse av sosialarbeidernes autonomi, men at dette bare i noen grad har vært hensikten, og at «motstand mot profesjonalisering» er et viktig trekk ved utviklingen.⁵⁵⁴

I reformdiskusjoner på 1970-tallet ble det fra Sosialdepartementet hevdet at sosionomene hadde «den utdanning som er best tilpasset sosialkontorenes arbeidsområde».⁵⁵⁵ I følge Terum vektla departementet at «det som regel burde stillast krav om sosionomutdanning til behandlarstillingane», men at de ikke ønsket å gi dem stillingsmonopol. Sosialarbeidernes posisjon ved sosialkontoret ble styrket fordi oppfatningen etter hvert var at det var fagadministrasjonen som burde forstå det daglige arbeidet.⁵⁵⁶ Det dreide seg om en pragmatisk orientering ut i fra det syn at det var denne utdanningen, blant de utdanningene som fantes, som da ble ansett å best dekke behovet for arbeidskraft. Bemanningsnormen ved sosialkontoret skulle forhindre at personellmangel ble en flaskehals i sosialsektoren. Hensikten var ikke å etablere en kobling mellom bestemte fag- og arbeidsområder.⁵⁵⁷ Terum viser til to argumenter for å forklare hvorfor Stortinget i 1978 ga kommunene mulighet for å delegere ansvar fra styret til administrasjonen, i stedet for å flytte denne myndigheten til fagadministrasjonen: (1) Det manglet fagfolk i mange kommuner, og (2) en ville ikke avskjære klienter fra å også kunne ta kontakt med folkevalgte.⁵⁵⁸ Når denne «delegasjonslina» ble videreført med sosialtjenesteloven, et tidspunkt hvor personellmangel ikke lengre var et problem, slutter Terum at «motviljen mot å lovfeste at de profesjonelle skal ha hand om alt klientarbeid, kvilar på eit anna grunnlag».⁵⁵⁹ Slik jeg leser ham, er det hensynet til lokalt selvstyre, kontroll med utgiftsveksten og mistillit til sosionomprofesjonen som utgjør det egentlige grunnlaget, det som står i veien for en slik lovfestet myndighetsoverføring.

⁵⁵³ Messel (2013): 121.

⁵⁵⁴ Terum (1996): Han diskuterer dette over to kapitler, særlig s. 106-140.

⁵⁵⁵ Ibid.: 108-109. Terum siterer en stortingsmelding i fra 1975/76.

⁵⁵⁶ Ibid.: 123-125.

⁵⁵⁷ Ibid.: 110.

⁵⁵⁸ Ibid.: 125.

⁵⁵⁹ Ibid.: 137.

Forfatterne viser at det tankegodset som lå til grunn for loven flere ganger ble utfordret, men uten at sosialtjenesteloven kom til å representere noe klart brudd i sosiallovgivningens historie. Samtidig viser de hvordan rasjonale bak ordningene endret seg, og at dette særlig skjedde som følge av utviklingen i bruken av økonomisk sosialhjelp. Veksten i antall klienter og utgifter ble knyttet til endringer i befolkningens normgrunnlag. Det ble antatt at terskelen for å søke stønad hadde blitt lavere og at sosionomene – fordi de «skylder på samfunnet» – hadde bidratt til denne utviklingen. For å demme opp for denne utviklingen ble *arbeidslinja* innført som en revitalisering av attføringsideologien, samtidig som det ble lagt stor vekt å *forebygge* sosiale problemer. Konsekvensen for sosialloven var likevel at den for en stor del ble bevart. Man beholdt en sterkt *individualiserende* tilnærming, samtidig som man åpnet for mer *strukturelle* forklaringer og understreket betydningen av *forebyggende* arbeid. Stønaden ble ikke normert, behandlingsskjeden ble beholdt og myndigheten ble ikke delegert til fagadministrasjonen. Litteraturen foretar imidlertid ingen omfattende diskusjon av hva slags plass fagadministrasjonen var tiltenkt.

Ser vi mer overordnet på hvordan historien framstilles, er det andre begreper som tas i bruk for å tematisere sosialtjenesteloven enn sosialomsorgsloven. Begrepsparet *forvaltning/behandling*, som var sentralt for forståelsen av sosialomsorgsloven, har ikke lengre en analytisk nøkkelfunksjon. *Sosial behandling*, som ble forstått nærmest alene å formidle sosialomsorgslovens intensjon og virkemåte, er heller ikke særlig framtrepende. Dette kan henge sammen med at framstillingen av sosialtjenesteloven rent tematisk kretser om andre spørsmål. Sosialomsorgsloven ble i vesentlig grad forstått i relasjon til spørsmål om hvordan klienten i alminnelighet skulle møtes: Med et fast sett av regler og *forvaltere* som først og fremst arbeidet ut i fra dette regelsett. Eller av (*sosiale*) *behandlere*, med blikk for klientenes individuelle forutsetninger og problem. I framstillingen av sosialtjenesteloven er det et mer rendyrket fokus på den økonomiske sosialhjelpen. Hvorvidt denne oppmerksomhetsendringen skriver seg i fra kildene eller om den skyldes valg gjort av forfatterne er ikke helt klart.

Samtidig som litteraturen ikke orienterer seg ut i fra noen nøkkelbegreper, slik vi så i diskusjon av sosialomsorgsloven, berører de en del av de samme spenningene. Bruken av begrepene *forvaltning* og *behandling* har tidligere kretset rundt spørsmålet om i hvilken grad det kommunale sosialarbeidet skal være regelstyrt. Denne problemstillingen er fremdeles sentral i diskusjonen om sosialtjenesteloven. Når loven opprettholder et sterkt skjønnsbasert

regime, kunne dette uttrykkes som at *skjønnsbasert behandling* gis prioritet framfor *regelstyrt forvaltning*. Selv om litteraturen ikke bruker begrepene *forvaltning/behandling* på samme måte for å tematisere denne spenningen, skaper de slik et inntrykk av at de ble formet av de samme hensyn. Samtidig indikerer de at sosialarbeidernes arbeidsmåter blir forstått som i konflikt med lovgivingens underliggende intensjoner, og antyder slik at sosialarbeidernes forståelse av det *sosiale arbeid i kommunen* er i konflikt med myndighetenes. Et regime basert på *behandling* opprettholdes, men uten *sosial behandling* og *sosialomsorg* som signalbegreper. Mens sosialarbeiderne har blitt den klart største yrkesgruppen i sosialsektoren, virker forholdet mellom dem som *fagutdannet arbeidskraft* og sosialkontoret som *fagetat* som preget av motsetninger. Slik framstår det i alle fall hos Terum og Messel.

6.2 Sosialtjenesteloven i kontekst.

6.2.1 Linjer i sosialsektorens utvikling - En oversikt.

Sosialtjenesteloven ble vedtatt 14. november 1991. Som vedtaksgrunnlag ble det vist til en *innstilling* fra 29. oktober 1991 (heretter kalt *innstillingen*) og en *proposisjon* fra 22. mars samme år (heretter *91-proposisjonen*).⁵⁶⁰ I tillegg vises det til et Dokument 8-forslag fremmet av representantene John G. Bernander og Thea Knutzen (begge Høyre) vedrørende «hjemmel for å stille vilkår om arbeidsytelse» ved tildeling av sosialstønad.⁵⁶¹ I *innstillingen* og 91-proposisjonen utvides dokumentgrunnlaget til å gjelde to NOUer: *Sosiallovutvalgets* innstilling fra 1985 samt utredningen om økonomisk sosialhjelp i fra 1990. I tillegg vises det i til flere «utredninger som har betydning for lovarbeidet». Det gjelder en NOU i fra 1985 om «samordning i helse- og sosialsektoren» (heretter *Samordningsutvalget*), den første proposisjonen i fra 31.mars 1989 (heretter *89-proposisjonen*) hvor framlegg om ny sosiallov først ble fremmet, og *Lov om ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming* fra 1988.⁵⁶² Følger vi dette sporet og leser oss bakover i tid gjennom kildene, kan vi trekke linjer tilbake til 1966-67.

⁵⁶⁰ Se henholdsvis; Innst. O. nr. 9 (1991-92) og Ot. prp. nr. 29 (1990-91).

⁵⁶¹ Dokument nr. 8:31 for 1990-91.

⁵⁶² Se henholdsvis NOU 1985:4 – *Samordning i helse- og sosialsektoren*, og Ot. prp. nr. 60 (1988-89) *Lov om sosiale tjenester*, og *Lov om ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming* fra 1988.

Sosialreformkomitéen ble oppnevnt i 1969 og avga to innstillinger som dannet grunnlag for reformdiskusjoner gjennom 1970-tallet: I 1970 om *økonomisk sosialhjelp* og i 1972 om *organiseringen av de sosiale tjenestene i kommunen*. I *Sosialreformkomitéen* finner vi referanser til en stortingsmelding i fra 1966/-67, hvor problemet med forskjellsbehandling blir påpekt for første gang, som er startpunktet for problematiseringen av sosialomsorgens organisering og virkemåte.⁵⁶³ Ser vi så i fra 1966 og framover mot sosialtjenesteloven, danner det seg her en rekke av saker og utredninger; i 1967/68, 1969/70, 1972, 1973/74, 1975/76, 1977/78, 1979, 1980, 1980/81, 1985, 1987/88 til 1991, hvor sosialtjenesten til stadighet blir gjenstand for behandling, diskusjon og reforminitativ (se Tabell 6.1 neste side). I tråd med hva Terum har vist er *den økonomiske sosialhjelpen og forholdet mellom rett og skjønn* gjengangertema. Disse tematikkene synes særlig presserende i de siste årene før loven endelig ble vedtatt: I 1990 ble det nedsatt et hasteutvalg for å utrede den økonomiske sosialhjelpen på nytt, etter at *Sosiallovutvalget* hadde levert en utredning som også behandlet dette spørsmålet i 1985.

En ting som ikke vektlegges av litteraturen er at denne rekken av saker reflekterer en generell opptatthet av hvordan offentlige tjenester skulle organiseres. Mange av disse sakene handler derfor mye om sosialtjenestens organisasjon og bør forstås i relasjon til samtidig pågående prosesser og diskusjoner omkring organiseringen av lokal forvaltning. Det såkalte *Samordningsutvalget* (1986) er et uttrykk for denne tenkningen, som samtidig bygger på forutgående utredningsarbeid omkring spørsmålet om organisering og samordning av forvaltning og tjenesteproduksjon. Om og hvordan disse prosessene slår inn i arbeidet med ny sosiallov belyses ikke av litteraturen og blir følgelig viktig for meg å undersøke.

⁵⁶³ Se NOU 1972: 30 – *Sosiale tjenester*: 24-25.

TABELL 6.1: Reform av den kommunale sosialsektoren som tema, 1966-1991.

Reformdokument
St. meld. nr. 85 (1966-67) <i>Om den sosiale administrasjon i de små kommuner.</i>
Innst. S. nr. 92 (1967-68) <i>Om den sosiale administrasjon i de små kommuner.</i>
<i>Innstilling om økonomisk sosialhjelp etter lov om sosial omsorg, Sosialreformkomiteens innstilling – I, 1970.</i>
NOU 1972: 30 – <i>Sosiale tjenester</i> (Sosialreformkomiteens innstilling – II).
NOU 1973: 56 – <i>Rammeplan for forsøksvirksomhet i den primære helse- og sosiale sektor.</i>
Ot. prp. nr. 44 (1973-74). <i>Om forsøksvirksomhet i sosialtjenesten.</i>
St. meld. nr. 9 (1975-76) <i>Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat.</i>
Innst. S. nr. 260 (1975-76) <i>Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat.</i>
Innst. O. nr. 77 (1975-76) <i>Om midlertid lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten utenfor institusjon</i>
St. meld. nr. 32 (1976-77) <i>Om rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.</i>
Ot. prp. nr. 31 (1977-78). <i>Endring av reglene om delegasjon m.m. i sosialomsorgsloven.</i>
NOU 1979: 28 – <i>Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet.</i>
Ot. prp. nr. 36 (1980-81) <i>Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene.</i>
NOU 1985: 4 – <i>Samordning i helse- og sosialsektoren.</i>
NOU 1985: 18 – <i>Lov om sosiale tjenester.</i>
Ot. prp. nr. 60 (1988-89) <i>Om lov om sosiale tjenester.</i>
NOU 1990: 16 – <i>Økonomisk sosialhjelp.</i>
Ot. prp. ne. 29 (1990-91) <i>Om lov om sosiale tjenester.</i>

I det følgende skal vi bli kjent med grunnlaget for vedtaket om sosialtjenesteloven ved å undersøke hvordan sosialsektoren og samfunnsutviklingen ble satt i kontekst i lovproposisjonene. Hensikten er å forstå hva slags virkelighetsbeskrivelser som har blitt lagt til grunn for at loven burde endres. I neste del tar jeg utgangspunkt i de to lovproposisjonene for å forstå hva slags samfunnsmessige og institusjonelle forhold som presenteres som bakgrunn for reformen med sosialtjenesteloven og for å avdekke forskjeller mellom de to proposisjonene.

6.2.2 Behovet for reform av sosiallovgivningen i 1989 og 1991.

«Målet med lovarbeidet har vært å få en gjennomgripende og samlet revisjon av eksisterende sosiallovgivning. Både behovene for sosiale hjelpetiltak og samfunnets muligheter til å

dekke disse behovene har endret seg siden loven ble vedtatt».⁵⁶⁴ Slik ble det gitt en generell begrunnelse for å endre sosialloven da den endelige proposisjonen om ny sosiallov ble lagt fram i 1991. Utsagnet viser at behovet for ny sosiallov ble formulert i relasjon til en teori om et samfunn i endring, og et oppfattet misforhold mellom de behov samfunnet hadde og de virkemidler en hadde til rådighet. Kontekstualiseringen er samtidig formulert i så generelle termer at det ikke lar seg fastslå hvilke konkrete utviklingstrekk vi skal forstå reformen opp i mot. For å få en klarere forståelse av må vi spore begrunnelsen for reformen i de dokumentene hvor reformbehovet ble utredet og formulert og som utgjør en umiddelbar kontekst for å forstå reformen.

Sammenligner vi *89-proposisjonen* med *91-proposisjonen* er bakgrunnskapitlene identiske, foruten at *91-proposisjonen* også inkluderer de dokumentene som er skrevet etter 1989. Det viktigste grunndokumentet for proposisjonene er *Sosiallovutvalgets* innstilling (1985). Denne bygger i sin tur på en del utredningsarbeid utført på 1970-tallet. Det vises til en NOU fra 1979 om *Helse og sosialtjenesten i lokalsamfunnet*, til behandlingen av en «plan- og forsøkslov» vedrørende planleggingen av helse- og sosialtjenester i kommunene, og det vises til en Stortingsmelding om «rettsikkerhet i helse- og sosialinstitusjoner».⁵⁶⁵

Hva er det som har skjedd med «behovene for sosiale hjelpetiltak og samfunnets muligheter for å dekke disse» siden forrige lovreform i 1964? I *91-proposisjonen* kan vi lese at:

Utviklingen i helse- og sosialsektoren har medført utstrakt desentralisering av ansvar og oppgaver til kommunene. Det har vært et mål at tjenestetilbudet kan tilpasses lokale behov og forutsetninger. Tjenester og tiltak er utviklet uten sterk grad av sentral styring. Dagens situasjon er derfor preget av til dels store variasjoner både når det gjelder arten av tiltak, tjenestenes innhold og utbyggingsnivå. (...) Den vekst som har funnet sted i sosialbudsjettene, har i stor grad sammenheng med endringen i befolkningssammensetningen og en betydelig opptrapping av innsatsen innenfor omsorgstjenesten. (...) De økte utgiftene har også sammenheng med økt behov for økonomisk sosialhjelp. Særlig i 1980-årene har det vært rask vekst i sosialhjelpsutgiftene og i antallet stønadstilfelle.⁵⁶⁶

⁵⁶⁴ Ot. prp. nr. 29 (1990-91):5.

⁵⁶⁵ Se henholdsvis NOU 1979: 28 – *Helse og sosialtjenesten i lokalsamfunnet* (kalt *Nyhusutvalget*), lov om forsøk av 11.juni 1976, om *helsestjenesten utenom institusjon og sosialtjenesten*, og St. meld. nr. 32 (1976-77) *Om rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner*. Det kan her legges til at Nyhus-utvalget la fram to NOUer. I tillegg til den om sosialtjenesten, NOU 1982: 10 – *Spesialistene i helsestjenesten*. Begge innstillingene ga utgangspunktet for arbeidet til *Jensen-utvalget* innstilling om samordning i helse- og sosialtjenesten. Se NOU 1985:4: 7.

⁵⁶⁶ Ibid. 152.

Vi finner ingen enhetlig eller mer konkret beskrivelse av alle de utviklingstrekk som her listes opp. Den mest konkrete beskrivelsen av utviklingstrekk fins i kapitlet om økonomisk sosialhjelp.

Departementet viser til at det siden tidlig på 1970-tallet har vært erkjent store ulikheter i stønadsnivået mellom kommunene, og at stønaden derfor stadig har vært gjenstand for diskusjon.⁵⁶⁷ Trass i at Departementet ved to anledninger har gitt instruksjoner for stønadsnivået,⁵⁶⁸ konstaterte *Sosiallovutvalget* i 1985 at det fortsatt fantes «store lokale variasjoner».⁵⁶⁹ Utvalget pekte også på at veksten i antall sosialhjelpsmottakere hadde gjort «arbeidet med den økonomiske sosialhjelpen» til «den dominerende oppgaven for sosialkontorene».⁵⁷⁰ Dette har skjedd samtidig som sosialkontorene har hatt vansker med å rekruttere «fagpersonell».⁵⁷¹ I begge proposisjonene gis utførlig beskrivelse av utviklingen i sosialhjelpen, antall klienter og utgiftene forbundet med disse. Men beskrivelsene er ikke identiske. I 1989-proposisjonen forholder departementet seg til sosialstatistikk for perioden 1980-1985 og SSB sine stipuleringer fram til 1988. I 91-proposisjonen kan departementet forholde seg til sosialstatistikk for hele 1980-tallet.

Begge proposisjonene viser til en jevn økning i antallet sosialhjelpstilfeller. I årene 1980-1985 økte antallet i fra 63588 til 109059, kan vi lese av 89-proposisjonen, med en utgiftsøkning i fra 222 millioner kroner i 1980 til 1,08 milliarder i 1985. SSB har videre stipulert en vekst i antallet klienter til 111000 i 1986 og 127000 i 1987, med en anslått utgiftsvekst til henholdsvis 1,4 og 2,0 milliarder.⁵⁷² I 91-proposisjonen viser de til at antallet klienter i 1989 hadde steget til 161458, mens totalutgiftene lå på 3,2 milliarder.⁵⁷³ Tallene synes å være i tråd med det SSB stipulerte i 1985. I 91-proposisjonen vises det videre til at kontrollert for prisstigning er veksten relativt sett avtagende etter 1985, sammenlignet med perioden 1980-1985.⁵⁷⁴ Samtidig kan de vise til at veksten i sosialhjelpsutgiftene på 1980-tallet relativt sett har vært sterkere enn veksten i kommunale utgifter totalt.⁵⁷⁵ I begge

⁵⁶⁷ Ibid.: 71. Se også. Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 75.

⁵⁶⁸ Se Rundskriv i fra Sosialdepartementet, I - 1/80 og I - 11/88.

⁵⁶⁹ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 71. *Sosiallovutvalgets* slutninger gjengis i proposisjonen.

⁵⁷⁰ Ibid.

⁵⁷¹ Ibid.

⁵⁷² Alle tall hentet fra Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 75.

⁵⁷³ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 71.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ Ibid.: 72.

proposisjonene viser departementet til at etter 1983 er det ikke bare antallet klienter som har økt. Det har også vært en økning i lengden på stønadperioden.⁵⁷⁶ I 89-proposisjonen viser de til «en klar forskyving» fra eldre til yngre stønadsmottakere: «I begynnelsen av 1970-årene var det nesten like mange sosialhjelpsmottakere over 60 år og under 25 år. I 1983 var det tre ganger så mange under 25 år som over 60 år».⁵⁷⁷ I 91-proposisjonen finner vi samme tendensen, men uttrykt noe sterkere, mer utførlig dokumentert og mer presis tidfesting:

Det har på 1980-tallet skjedd en sterk økning i antallet yngre sosialhjelpsmottakere. Av 1000 unge mellom 18 og 25 år mottok 36 sosialhjelp. Det tilsvarende tallet i 1988 var 77 sosialhjelpsmottakere. En stor del av de unge er arbeidssøkere. I aldersgruppen 18 til 25 år (1989) var andelen arbeidssøkere 58 prosent blant de mannlige og 49 prosent blant de kvinnelige sosialhjelpsmottakerne.⁵⁷⁸

Med bakgrunn i NOUen om økonomisk sosialhjelp (1990) vises det til flere mulige forklaringer på denne utviklingen: Sentralisert bosettingsmønster kan øke presset på sosialhjelpen. Det samme kan endringer i samlivsmønstre med flere eneforsørgere. Dernest vises det til at arbeidsmarkedssituasjonen kan ha betydning. De kan vise til statistiske samvariasjoner mellom utgifter til sosialhjelp og dagpenger på 1980-tallet. I 89-proposisjonen pekte departementet på forskning som antydte at administrative reformer ved sosialkontoret kunne bidra til å forklare utgiftsvekst, og de presiserte at de ønsket å innhente mer informasjon om dette.⁵⁷⁹ I 91-proposisjonen kan de med bakgrunn i 1990-NOUen legge til:

Sosialkontorene gjør oftere enn før bruk av langtidsvedtak og postutsendelse av sosialhjelpen. I en undersøkt kommune måtte klientene selv melde fra dersom det var endringer i inntektsforholdene. Dersom klientene ikke meldte fra, fortsatte sosialkontoret å sende sosialhjelpen i posten opptil 12 måneder.⁵⁸⁰

Sammenligner vi de to proposisjonene ser vi at de grovt sett beskriver samme utvikling: En klar vekst i utgiftene til sosialhjelp som særlig knyttes til et økende antall unge stønadsmottakere. Med bakgrunn i 1990-NOUen dokumenteres disse tendensene mer utførlig i 91-proposisjonen, og det gjøres flere forsøk på å forklare tendensene. Vi skal merke oss at som mulige forklaringer på veksten, viser en både til overordnede strukturelle forhold, samlivs- og bosetningsmønstre og et mer presset arbeidsmarked, men også til

⁵⁷⁶ Se Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 76 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 72.

⁵⁷⁷ Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 76.

⁵⁷⁸ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 72.

⁵⁷⁹ Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 77.

⁵⁸⁰ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 72.

arbeidsmetodene ved sosialkontoret. Vi ser samtidig at 1990-NOU'en har forsynt departementet med et noe bredere grunnlag for å forstå sosialhjelpsutviklingen og vi finner nyanseforskjeller i beskrivelsen av utviklingen. Begge legger likevel særlig vekt på veksten i antallet unge sosialhjelpsmottakere og begge anser dette som «bekymringsfullt».⁵⁸¹

I 89-proposisjonen er departementet opptatt av tiltak som kan forhindre at unge arbeidssøkere blir sosialklienter. For å håndtere de som først har havnet i denne situasjonen ønsker de bedre samordning mellom sosialkontoret og arbeidsmarkedsetaten. Til sist kommenterer de situasjonen ved sosialkontoret og behovet for å «effektivisere arbeidet med de økonomiske ytelsene».⁵⁸²

Det vil fortsatt være nødvendige å rasjonalisere arbeidet for å lette arbeidssituasjonen for sosialarbeiderne og frigjøre kapasitet til forebyggende arbeid og få mottakerne ut av sosialhjelpssituasjonen. Dette innebærer at sosialtjenesten må utvikle et bedre rådgivnings- og tiltaksarbeid. Utbetaling og utregning av økonomisk stønad bør i større utstrekking kunne overlates til merkantilt personell.⁵⁸³

I 91-proposisjonen finner vi et liknende resonnement, men samtidig med en ordlyd som ytterligere presiserer problemet. Det konstateres at «målet om individuell oppfølging og tilpassing av sosialhjelpen synes ikke ivaretatt. Manglende individuell tilpassing må imidlertid ses i lys av økt saksmengde og sosialkontorenes behov for effektivisering».⁵⁸⁴ De viser til at «sosialkontorenes arbeidsmetoder og organisering» skal vurderes i relasjon til det nylig oppstartede «Utviklingsprogram for sosialtjenesten». Programmet retter især oppmerksomhet mot hvorledes en kan få folk hvis problem er at de ikke har arbeid, «over fra passiv stønadsmottak til en aktiv situasjon i behandling, opplæring eller arbeid».⁵⁸⁵ For å oppnå dette arbeides det med ulike «samarbeidsmodeller mellom sosialkontor og arbeidsformidling».⁵⁸⁶

Så langt kan det virke som det sentrale problemet er at sosialkontorene ikke har gode nok vilkår for å utføre de arbeidsoppgavene, det ansvar og den myndighet som loven pålegger dem. Tjenestene i sosialsektoren skal ytes som følge av faglig skjønnsmessige vurderinger som sørger for at de aktuelle tjenestene blir best mulig tilpasset den enkelte. Dette er i tråd

⁵⁸¹ Se henholdsvis Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 76 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 73.

⁵⁸² Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 77.

⁵⁸³ Ibid.

⁵⁸⁴ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 73.

⁵⁸⁵ Ibid.

⁵⁸⁶ Ibid.

med tenkningen i fra sosialomsorgsloven. Som litteraturen har vist, rommet *Sosiallovutvalgets* innstilling også kritikk mot loven: Vesentlige aspekt ved det behandlingsregimet sosialomsorgsloven innstiftet var prinsippene om selvhjelp og en behandlingsskjede som understøttet dette: Det «skulle (...) klarlegges om det var mulig å skaffe arbeid (...) og råd og veiledning skulle gis før det skulle gis økonomisk hjelp».⁵⁸⁷ I proposisjonene vises det så til at *Sosiallovutvalget* stilte seg kritisk til denne behandlingsskjeden. Denne kritikken uttrykkes forskjellig i de to proposisjonene.

Med referanse til *Sosiallovutvalgets* innstilling legges det i 89-proposisjonen til grunn at det «både i og utenfor sosialsektoren er (...) en voksende forståelse for at det bak mange av de økonomiske stønadsbehovene ikke ligger andre årsaker enn et misforhold mellom inntekter og nødvendige utgifter som ikke kan endres ved sosiale behandlingstiltak».⁵⁸⁸ Videre vises det til at *Sosiallovutvalget* foretok en «kritisk drøfting» av forholdet mellom «sosial behandling» og «økonomisk sosialhjelp». Følger vi departementet, la utvalget til grunn:

(...) at det var liten debatt om berettigelsen av «sosial behandling» da lov om sosial omsorg ble vedtatt og at det hverken i forarbeidene for loven eller selve loven gis særlig veiledning i hva som legges i begrepet. Utvalget mener at det som først og fremst bidrar til klarhet i behandlingsskjeden er at økonomisk hjelp, kontroll og rådgivning ofte skjer samtidig. Grensen mellom kontroll og rådgivning blir uklar og kan også oppfattes forskjellig av klient og sosialarbeider. Den sterke vekt loven legger på rehabiliteringstiltak er i utgangspunktet positivt. Men et slikt overordnet mål kan oppfattes som moralistisk og som en belastning for dem som ikke under noen omstendighet kan bli i stand til å forsørge seg ved eget arbeid.⁵⁸⁹

De to proposisjonene er i lange passasjer identiske, men her støter vi på en forskjell. Denne tolkningen av sosialomsorgsloven og de mulige konsekvensene av den for praksis i sosialsektoren finner vi ikke referert i 91-proposisjonen. Det er påfallende, all den tid det innebærer en kritikk mot det behandlingsregimet som ble innstiftet med sosialomsorgsloven. Til gjengjeld finner vi i 91-proposisjonen en utdyping i en noe annen retning. 89-proposisjonen inneholder noen ganske generelle betraktninger om at «sosiale tjenester vil være det nødvendige sikkerhetsnett der hvor andre ordninger ikke fanger opp behov». De legger til grunn at hjelpen gis til personer i ulike livssituasjoner, men at stønaden uansett har

⁵⁸⁷ Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 77.

⁵⁸⁸ Ibid.

⁵⁸⁹ Ibid.: 77-78.

til hensikt å være kortvarig. I 91-proposisjonen finner vi et helt nytt avsnitt om «det sosiale sikkerhetssystem».

Begrepet *det sosiale sikkerhetssystem*, som vi ikke finner i 89-proposisjonen, viser til det samlede repertoar av tjenester og stønader som tilbys innenfor sosialhjelp, trygdesystem og arbeidsmarkedsetaten. I dette avsnittet drøfter departementet den «foruroligende» veksten i sosialhjelpsutgifter og antallet klienter.⁵⁹⁰ De foretar en ytterligere presisering av fenomenet, som «en sterk vekst i de totale overføringer fra det offentlige til personer i yrkesaktiv alder som står utenfor inntektsgivende arbeid».⁵⁹¹ Dette slår de fast «representerer en belastning både på statlig og kommunal økonomi» og betyr «at en stadig større del av den yrkesaktive befolkningen blir passivisert eller satt utenfor det ordinære arbeidsmarkedet».⁵⁹² De viser til at dette er problematisk for den enkelte, fordi «arbeidsledighet og en passiv tilværelse kan føre til psykiske problemer, misbruksproblemer og kriminalitet».⁵⁹³

Disse to antakelsene: om (1) forekomsten av *passiviserte borgere* og (2) denne *passivitetens konsekvenser*, holdes opp sammen med den allerede påviste tallmessige veksten av unge sosialhjelpsmottakere og en erkjennelse av at mange stønadsmottakere gjør «karriere» hvor de pendler mellom ulike stønadsordninger. Mot dette bakteppet reises det spørsmål ved det «sosiale sikkerhetssystem og dets utforming». I særlig grad påpekes det at «det ved utmålingen av stønaden ikke legges føringer slik at klienten ikke vil anse det som regningssvarende å påta seg arbeid dersom det blir tilbudt».⁵⁹⁴ Formulert annerledes: Klientene må ikke oppfatte det som mer lønnsomt å motta sosialstønad enn å arbeide.

Selv om de to proposisjonene i lange strekk er identiske eller svært like, er det på avgjørende punkter ulike. Noe tekst er tatt bort, annen tekst lagt til. I relasjon til disse ulikhetene ser det ut til at tolkningen av beskrivelsen endres. I 91-proposisjonen tolkes utviklingen ut i fra en teori om *passive borgere*. En skiller ikke lengre bare mellom de som er i og utenfor arbeid, men tilskriver de som står utenfor visse egenskaper, atferd, diagnoser og lignende. Det blir ikke bare en beskrivelse av tilstanden til en gruppe klienter, men fører også med seg prediksjoner om hva slags livsutvikling disse borgerne vil ha.

⁵⁹⁰ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 75.

⁵⁹¹ Ibid.: 76.

⁵⁹² Ibid.

⁵⁹³ Ibid.

⁵⁹⁴ Ibid.

Det er med bakgrunn i dette resonnementet Terum ser en revitalisering av 1960-tallets attføring- og behandlingsideologi som han hevder stammer fra den såkalte *Attføringsmeldingen*. Å forstå dette som uttrykk for en *arbeidslinje* i sosialpolitikken virker rimelig. Det å få folk ut i arbeid blir forstått som løsningen på problemet med vekst i sosialutgiftene, og arbeidet noe som i seg selv er positivt – for de som er passive. Om det er rimelig å karakterisere dette som en revitalisering, forutsetter likevel at ideologien har vært mindre framtreddende i en periode fram til sosialtjenesteloven. Terum hevder selv at attførings- og behandlingsideologien ble styrket også på 1970-tallet, noe som virker å gi utviklingen mer et skinn av kontinuitet. Så langt har jeg ikke grunnlag for å si noe klart om dette, men spørsmålet er verdt å forfølge i den grad det kaster lys over problemforståelsen i sosialsektoren.

For å oppsummere så langt: I nokså generelle termer settes arbeidet med sosialtjenesteloven inn i en overgripende kontekst. Det vises til demografi, endringer i befolkningssammensetningen, i familiestruktur og press på arbeidsmarkedet som faktorer som utsetter sosialsektoren for et trykk. Først og fremst legges det vekt på veksten i antallet sosialhjelpsklienter, særlig de unge og den korresponderende veksten i utgifter. Problemet fører samtidig også til at en reiser spørsmål ved normutviklingen, arbeidet ved sosialkontoret og ved sosialarbeidernes arbeidsmåter. Problematismen av sosialarbeiderne får imidlertid mindre plass i 91-proposisjonen. Begge proposisjonene uttrykker et generelt behov for bedre styring med økonomien i sosialsektoren og bedre politisk kontroll med utbyggingen og arbeidet innenfor sektoren. I 89-proposisjonen antas det at samordning, og muligens en klarere arbeidsdeling hvor merkantilt personell får mer ansvar for økonomisk stønad, kan bidra til å løse problemene. I 91-proposisjonen vektlegges også samordning, men i tillegg fremheves behovet for å aktivisere klienter som har blitt passive mottakere av stønad. Forskjellen virker knyttet til teorien om *passive borgere*. Behovet for aktivisering formuleres derfor også sterkere mot slutten av prosessen enn i begynnelsen. I neste del skal vi se om og hvorledes konkrete bestemmelser formuleres i relasjon til denne kontekstualiseringen og eventuelt om andre historiske sammenhenger mobiliseres som bakgrunn for lovtekstens formuleringer.

6.3 Sosialtjenesteloven som tekst og reform av sosialtjenesten.

Med utgangspunkt i spørsmålet om hvorvidt sosialtjenesteloven representerer noe nytt for sosialt arbeid, er det tre ting vi umiddelbart kan legge merke til. For det første har loven endret navn: Lovområdet skal ikke lengre hete *sosialomsorg* men *sosialtjenesten*, og *sosialomsorg*, et begrep som hadde stor symbolverdi på 1960-tallet, utgår dermed også som formell betegnelse for det arbeidsområdet som skal ivaretas innenfor den kommunale sosialsektoren. Skiftet i fra *fattig-/forsorg* til *sosialomsorg* ble tillagt stor verdi på 1960-tallet. Et nytt skifte fra *omsorg* til *tjenester* behøver ikke bety noe, men kan likevel gi utgangspunkt for et spørsmål om hvorvidt loven nå blir formulert innenfor andre semantiske felt enn hva det ble i 1964 og om sosialt arbeid tilskrives andre betydninger. For det andre er lovteksten mer omfattende: Den har flere paragrafer og er mer ordrik, særlig i de passasjene som beskriver hva arbeidet ved sosialkontoret skal bestå i. For det tredje er selve teksten omstrukturert: Paragrafer er flyttet om på, den har fått ny struktur med kapitler og underparagrafer med tilhørende overskrifter som gir leseren mer veiledning om hva som kommer, og loven har fått formålsbestemmelser, noe som er helt nytt. Jeg vil i det følgende først si noe mer om hvordan sosialtjenesteloven arter seg som tekst i forhold til sosialomsorgsloven og tar deretter for meg formålsparagrafen for å vise hva slags føringer de legger for en videre tolkning av lovteksten. Dernest vil jeg først diskutere fremstillingen av innholdet i arbeidet, før jeg avslutter med å vise hva slags føringer den legger for arbeidsdelingen ved sosialkontoret.

Lov om sosial omsorg strekker seg som tekst over drøyt tre A4-sider. Den har åtte kapitler med totalt 25 paragrafer. De mest vesentlige for mine spørsmål er kapitlene en til tre, med totalt 12 paragrafer som utgjør knapt to sider tekst. Det vi kan forstå som innholdet i sosialsektorens sosialarbeid blir gjort rede for gjennom seks paragrafer («alminnelige bestemmelser», § 1-6). Kun § 3, som omhandler økonomisk sosialhjelp, består av flere delparagrafer. Tematikk knyttet til ansvar, myndighet og arbeidsdeling gjøres rede for over seks paragrafer («om administrasjon», § 7-12).

Lov om sosiale tjenester strekker seg over drøyt ni sider, har 12 kapitler med totalt 72 paragrafer. Det stoffet som er mest relevant for sammenligning finner vi i kapitlene en til fem (§ 1-27) som utgjør drøyt tre sider tekst. At teksten i den nye loven er mer omfattende kan i noen grad tilskrives en utviding av lovområdet. Fordi loven har overtatt deler av det lovområdet som tidligere lå under lov om edruskapsvern har teksten est ut noe. De hensyn

som gjelder særskilt for «rusmiddelmissbrukere» er lagt til et eget kapittel.⁵⁹⁵ For øvrig gjelder lovens øvrige bestemmelser for søknader om sosialhjelp også for disse klienter. At loven har særegne bestemmelser for rusmiddelmissbrukere medfører en lovteknisk samordning som reflekterer et generelt ønske om samordning av arbeidet med sosiale problemer. Det betyr samtidig at *rus* innlemmes i forståelsen av *sosiale problem*.

Tar vi utgangspunkt i de bestemmelsene som rent innholdsmessig forholder seg til det samme lovområdet som sosialomsorgsloven, er teksten fremdeles mer omfattende. Når jeg videre skal utdype innholdet i sosialtjenesteloven, konsentrerer jeg meg om følgende fem kapitler: (1) Om «lovens formål», slår fast hvilke prinsipper som ligger til grunn for loven og som de enkelte bestemmelser skal tolkes opp mot. (2) Om «ansvarsfordeling og administrasjon» gjør rede for ansvarsområder, arbeidsdeling og myndighetsfordeling, mellom ulike forvaltningsnivå, mellom kommunen som et hele og sosialsektoren, og mellom sosialstyret og -administrasjon. (3) Om «sosialtjenestens generelle oppgaver» viser hva slags arbeid som skal prege virksomheten på generell daglig basis, uavhengig av hvilke klienter som henvender seg til dem. (4) Om «sosiale tjenester», viser hvilke ulike konkrete arbeidsformer sosialtjenesten skal ta i bruk i møte med klienten. (5) Om «økonomisk stønad», presiserer prinsippene for utdeling av økonomisk sosialhjelp.

Jeg tar først for meg kapittel 1 om lovens formål, deretter kapittel 3-5, om arbeidets innhold og til sist kapittel 2 som omhandler arbeidsdelingen og myndighetsrelasjonene mellom sosialstyret og -administrasjonen.

6.3.1 Om formålsbestemmelsene.

Første kapittel angir at loven skal:

- 1) «fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer»
- 2) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre».⁵⁹⁶

Formålsbestemmelsene har to funksjoner. De skal tydeliggjøre den sosialpolitiske tenkningen som ligger til grunn for lovteksten, og de markerer et styringspolitisk poeng: Formålsbestemmelsene har sin funksjon som fortolkningsinstrument i en lov som ikke gir

⁵⁹⁵ Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 86-95, og Lov om sosiale tjenester, kapittel 6.

⁵⁹⁶ Ibid., § 6, om særlig tiltak overfor rusmisbrukere.

klare rettsregler, men operer med vide skjønnsmessige bestemmelser.⁵⁹⁷ Formålsbestemmelsene representerer *Sosiallovutvalgets* måte å møte formuleringen i mandatet, om at «de skal trekke opp målene (...) for sosialtjenesten (...) slik at grunnlaget for sosialpolitikken mål kan oppnås».⁵⁹⁸

Gjennom den innledende kontekstualiseringen har vi sett at for stor variasjon i tjenestetilbud og praktisering av sosialomsorgsloven har blitt forstått som et problem ved utviklingen i den kommunale sosialsektoren.⁵⁹⁹ En viktig årsak til denne utviklingen er at lokale myndigheter har hatt et vidt rom for selvstyre. Dette har jeg vist i kapittel 4, og det ble også lagt til grunn av *Sosiallovutvalget*.⁶⁰⁰ Tenkningen bak formålsbestemmelsene viser at det på dette området likevel ikke er aktuelt å innskrenke selvstyret. *Sosiallovutvalget* la til grunn at selv om det «er et utbredt politisk ønske om at alle (...) skal få et likeverdig tilbud av sosiale tjenester», bør ikke dette oppfylles gjennom «detaljregulering».⁶⁰¹ Lovproposisjonene følger *Sosiallovutvalgets* argumentasjon og legger særlig vekt på to ting: (1) Lovteksten må være så pass fleksibel at den tar høyde for framtidig endrede oppfatninger av hva som er et «sosialt problem» og forutsetningene for å løse dette. (2) En problemløsning «tilpasset den enkeltes behov beror på «faglig skjønn», og lar seg ikke løse «etter et lovbundet opplegg».⁶⁰² Det er altså flere argument som anføres for å beholde den vide skjønnsgangen i loven, og hensynet til lokalt selvstyre er ikke det som vektes tyngst. At en beholder et nokså vidt rom for selvstyre er samtidig en konsekvens. Mål om likebehandling tenkes trygget ved at en formulerer «klare felles mål for virksomheten».⁶⁰³ Formålsbestemmelsene artikulere slik en bekymring for spenningen mellom rommet for selvstyre, faglig skjønn og individuelt tilpasset behandling på den ene siden rom og krav om likebehandling og rettssikkerhet på den andre siden. Hva så med de sosialpolitiske føringene som ligger til grunn for formålsbestemmelsene: Representerer de noe nytt i forhold til sosialomsorgsloven?

⁵⁹⁷ At formålsbestemmelsene skal være et instrument for fortolkning presiseres i de ulike forarbeidene. Se NOU 1985: 18: 46, Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 211, og Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 20-21.

⁵⁹⁸ Se NOU 1985: 18: 13.

⁵⁹⁹ Denne kritikken går igjen i alle dokumenter som drøfter erfaringer med sosialomsorgsloven, i fra 1967 til 1990. Se Tabell 6.1.

⁶⁰⁰ Se NOU 1985: 18: 47.

⁶⁰¹ Ibid.

⁶⁰² Se Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 24-25; Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 19- 20; NOU 1985: 18: 47.

⁶⁰³ Ibid.

Jeg har i kapittel 4 vist at sosialomsorgsloven både skulle gi hjelp til selvhjelp og et tilbud til dem som er ute av stand til å hjelpe seg selv. Selv om det ikke er eksplisitt formulert i lovteksten, var 1964-loven utvilsomt tenkt å bidra til sosial og økonomisk trygget og bedring av levekår for vanskeligstilte (jf. § 1-1). Et overordnet mål med 64-loven var at det å søke sosialhjelp skulle bli mindre stigmatiserende enn det hadde vært å søke fattighjelp eller forsorg. 91-lovens mål om «at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig» kommuniserer et selvhjelpsmotiv, men selve formuleringen har sin spesifikke begrunnelse i ambisjonen om å gi utsatte grupper anledning til å bo selvstendig. Formuleringen må forstås i relasjon til avvikling av særomsorg innenfor eldre- og HVPU-sektoren og overføring av ulike klientgrupper til lokalsamfunn – til såkalt «åpen omsorg».⁶⁰⁴ Det samme gjelder formuleringen om at borgerne skal «ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre» (jf. § 1-2). Motivformuleringen har altså nytt innhold selv om den til en viss grad korresponderer med tenkningen bak 64-loven. Formuleringen virker generell i sin innretning, men sikter altså mot noen spesifikke grupper og angir ikke et generelt mål for alle som oppsøker sosialtjenesten.

Ambisjonen om «å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer» (jf. § 1-1) representerer også noe nytt. Formuleringen om «likeverd og likestilling» er ikke bare ny med sosialtjenesteloven, men ble lagt til formålsparagrafen først i den siste proposisjonen for å imøtegå en del høringsuttalelser som kritiserte det foreliggende lovforslaget for manglende «rettighetspreg».⁶⁰⁵ Fra departementet ble det argumentert for at realisering av mål om «likeverd og likestilling er avhengig av forhold som går langt utover sosialtjenestens ansvar». Formuleringen skal presisere at det for sosialtjenesten «vil være en utfordring og et ansvar å synliggjøre de forhold som motvirker trygghet og likhet, og arbeide for at slike forhold endres».⁶⁰⁶ Sosialtjenesten pålegges slik et ansvar for å følge med utviklingen i lokalsamfunnet og motvirke uheldige forhold. Det er et ansvar vi ikke finner formulert i sosialomsorgsloven.

Ansvaret for å følge med på utviklingen av uheldige samfunnsforhold henger sammen med bruken av *forebyggingsbegrepet* i formålsparagrafen. Proposisjonene bygger her på *Sosiallovutvalget*, som la til grunn at med «forebygging siktes det til tiltak for å redusere

⁶⁰⁴ Ibid.: 20.

⁶⁰⁵ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 20-21.

⁶⁰⁶ Ibid.: 21.

risikoen for at et problem oppstår eller hindre at det videreutvikler seg i uheldig retning».⁶⁰⁷ Utvalget viste til at det lenge hadde vært «utbredt enighet om at sosialpolitikken bør legges om i mer forebyggende retning».⁶⁰⁸ Følger vi utvalget har dette ikke skjedd, fordi det knytter seg en rekke problemer til det å innføre forebyggende tiltak: (1) Forebyggende tiltak må rettes inn mot årsaker, og det kan være vanskelig å isolere årsakene til sosiale problem. (2) Effekten av forebyggende tiltak er vanskelig å måle, noe som ytterligere svekker muligheten til å få gjennom slike tiltak. (3) Hensynet til forebygging kan komme i konflikt med hensynet til enkeltmenneskers selvbestemmelsesrett, og det kan derfor være vanskelig å få oppslutning om forebyggende tiltak. Utvalget antyder dermed at en manglende satsing på forebygging skyldes politikere som vegrer seg i frykt for å tape oppslutning. Når en så velger å ta inn prinsippet om forebygging skyldes det dels at en kan vise til forebyggende tiltak som har virket. Mer implisitt må det ligge til grunn at en ikke ser det som mulig å la være å gjøre det.⁶⁰⁹ De kontekstene som rammer inn arbeidet med ny sosiallov tvinger fram en oppmerksomhetsvending mot problemenes årsaker og muligheten til å forhindre at de oppstår. Noe av kritikken mot sosialomsorgsloven var at tiltakene var for individuelt rettet. I sosialtjenesteloven innføres et forebyggingsprinsipp som er mindre individuelt rettet. Når hensynet til forebygging plasseres i formålsparagrafen, er det for at det skal legges til grunn som et generelt perspektiv for arbeidet til sosialtjenesten: De skal ha blikket vendt ut mot samfunnet, og være vaksomme overfor ting som kan bidra til nye, eller forsterke eksisterende sosiale problem.

6.3.2 Om Sosialtjenestens oppgaver.

Sosiale tjenester kan forstås vidt som *det arbeidet som utføres av sosialtjenesten*, men brukes også om bestemte arbeidsoppgaver. Sosialtjenestens arbeid konkretiseres i tre kapitler. Det skiller mellom «generelle oppgaver» (kapittel 3), «sosiale tjenester» (4) og «økonomisk stønad» (5). Først om de «generelle oppgaver».

Bestemmelsene om «sosialtjenestens generelle oppgaver» (jf. § 3-1) angir et generelt perspektiv for sosialtjenestens arbeid, områder sosialtjenesten skal ha oppmerksomhet mot uavhengig av det daglige arbeidet med hjelpesøkende. Bestemmelsene presiserer lovens

⁶⁰⁷ NOU 1985: 18: 49.

⁶⁰⁸ Ibid.

⁶⁰⁹ Ibid. Dette baserer seg på redegjørelsen for forebyggingsbegrepet, s. 49-51.

forebyggingsperspektiv, og tilskriver *forebyggingsbegrepet* mer konkret innhold i form av «forebyggende og oppsøkende tiltak». ⁶¹⁰ «Sosialtjenesten skal»:

- «gjøre seg kjent med levekårene i kommunen, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer».
- «søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet».
- «gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet (...) forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler».
- «arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstilbud for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det». ⁶¹¹

I *Sosiallovutvalget* (1985) pekes det på «tendenser til oppløsning av nærmiljø og kulturelle fellesskap», som bidrar til «sosial isolasjon» og som er forbundet med sosiale problemer. ⁶¹² Med bakgrunn i dette mente utvalget at sosialtjenesten burde «registrere problemer som oppstår», «skape ytre miljørammer» for utsatte grupper, men også «aktivisere ressurser i befolkningen (...), drive samfunnsarbeid som det betegnes i fagterminologien». ⁶¹³ Denne tenkningen til *Sosiallovutvalget* refereres mer sammenfattet i proposisjonene og er det som umiddelbart rammer inn lovens bestemmelser om «forebyggende og oppsøkende tiltak». *Sosiallovutvalgets* begrunnelse for å vinkle sosialtjenestens arbeid mer mot forebygging og oppsøkende virksomhet, bekymringene for sosiale oppløsningstendenser, var i tråd med det som i utvalgets innstilling ble betegnet som «et helhetssyn på sosiale problemer». Begrepet «helhetssyn» finner vi også brukt *Sosiallovutvalgets* mandat, som angir at utvalget skulle utarbeide lovregler som medvirket «til å fremme et helhetssyn på den enkelte og hans/hennes miljø». ⁶¹⁴ Hvordan skal vi forstå dette begrepet om *helhetssyn*?

I lovproposisjonene legges det til grunn at *helhetssyn* dreier seg om (1) et «syn på sosiale problemers årsaker og ytringsformer», og (2) «et syn på hvordan behandling bør gis», og at man går «et skritt videre fra det allment aksepterte familiebehandlingsprinsippet og erstatter dette med helhetsprinsippet». ⁶¹⁵ Hva ligger i en slik endring av prinsipper for sosialtjenestens

⁶¹⁰ Se Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 212, Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 157.

⁶¹¹ Lov om sosiale tjenester av 1992, § 3-1, første til fjerde ledd.

⁶¹² NOU 1985: 18: 66.

⁶¹³ Ibid.

⁶¹⁴ NOU 1985:18: 15.

⁶¹⁵ Samtlige sitat i avsnittet er hentet fra Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 17.

arbeid, hva betyr skiftet fra *familiebehandlingsprinsipp* til *helhetssyn/-prinsipp*? For å forstå det, må vi se hvordan det hadde blitt brukt i tidligere diskusjoner om sosialtjenestens arbeid.

Som jeg har vist i kapittel 4 er *familiebehandlingsprinsippet* viktig for å forstå sosialomsorgsloven. Som behandlingsprinsipp hentet det sin begrunnelse fra den samme tenkningen som lå til grunn for ambisjonen om å samordne arbeidet i de ulike sosiale nemndene. Før sosialomsorgsloven opererte man ikke med noe overordnet begrep om sosiale problem, men ut i fra en sektorisert problemforståelse. Behandlingen ble organisert gjennom særnemnder som hver hadde ansvar for et avgrenset problemområde: Forsorgsstyret, edruskapsnemnda – og så videre. I forkant av sosialomsorgsloven ble systemet kritisert fordi en erkjente at mange klienter ikke bare hadde et isolert problem. De hadde *sosiale problemer*, som av karakter var mer sammensatte, med mange og komplekse årsaker og ulike ytringsformer. For å få hjelp måtte de derfor innom flere nemnder, og om og om igjen legge fram og få behandlet saken sin. Ved å samle problemene under et felles sosialstyre, slik ambisjonen hadde vært med sosialomsorgsloven, kunne man se problemene samlet. En kunne behandle familier, ikke bare enkeltindivid. *Familiebehandlingsprinsippet* innebar slik en utviding av problemområdet, av den konteksten man anså som relevant for å behandle problemet. I ordskiftet om sosialomsorgsloven på Stortinget hadde også *helhetssyn* og *helhetsprinsipp* blitt brukt side om side i omtalen av *familiebehandlingsprinsippet*. Hvor nytt var da egentlig *helhetsprinsippet*, slik det ble mobilisert og konseptualisert i arbeidet mot ny sosiallov?

I lovproposisjonene til sosialtjenesteloven var argumentet at «Familiebehandlingsprinsippet fokuserte for ensidig på samspillet mellom den enkelte og familien, uten å sette problemene inn i en større sammenheng».⁶¹⁶ Allerede i 1972 hadde *Sosialreformkomitéen* stilt spørsmål ved måten sosiale problemer ble konseptualisert. Komitéen viste til at det sosialpolitiske ordskiftet de senere årene hadde «fått et større innslag av målsettingsproblemer».⁶¹⁷

(...) det spørres om vi lever i et samfunn som systematisk rekrutterer mennesker til sosialvesenets klientell. Det hevdes at en analyse av sosiale problemer må bli en analyse av de strukturendringer som forårsakes av den tekniske utvikling og den økonomiske ekspansjon. (...) For ikke så mange år siden var den dominerende problemstilling at økonomisk vekst var en forutsetning for å løse sosiale problemer. Manglende økonomisk vekst førte til at fattigdom, (...) og andre problem ikke

⁶¹⁶ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 17.

⁶¹⁷ NOU 1972:30: 27-28.

kunne løses. (...) Men denne økonomiske vekst har også avdekket nye sosiale skjevheter, og vært med på å skape nye problemer.⁶¹⁸

Utgangspunktet for sosialomsorgsloven var at *sosiale problem* ble formulert som *relasjonsproblem*, og behandlingen handlet om å gjenopprette relasjonen mellom samfunn og enkeltindivid. Ved å knytte sosiale problem til samfunnsstrukturer sto *Sosialreformkomitéen* for et annet syn. Problemløsningen kunne ikke lengre bare rette seg mot den enkelte sin relasjon til samfunnet, men måtte også vendes mot selve samfunnet. Når denne forståelsen, som først ble formulert tidlig på 1970-tallet løftes inn i lovgivningen gjennom forarbeidene til sosialtjenesteloven, gir dette en spore til rekonseptualisering av *sosiale problem* og av *sosialt arbeid*. Analytisk kan vi karakterisere dette som en vending mot *det sosiale*: Sosiale problemer og årsaksforklaringer allokeres fra *individ* og *individuelle relasjoner* til større *sosiale sammenhenger* og *strukturer*. Sett i forhold til 1964-loven innebærer dette at sosialtjenestens arbeidsområde utvides, fordi en utvider de sammenhengene som anses som relevante for å drive det sosiale arbeidet. Slik tilskrives også begrepene *sosiale problem*, *sosiale tjenester* og *sosialt arbeid*; i den grad de brukes som betegnelser på sosialtjenestens arbeid, *nytt innhold*. Vi skal her merke oss at sosialtjenestens utvidede plikt formuleres ved bruk av begrepet *samfunnsarbeid*. Dette begrepet hentes fra sosialfaglig terminologi og tjener til å illustrere hvordan sosialt arbeid ble forstått som en del av utviklingen. Bruken av slik sosialfaglig terminologi kan tegne for at en sosialfaglig forståelse av sosialt arbeid har større sosial rekkevidde enn hva vi kunne observere i forbindelse med 64-loven. Så langt om innholdet i §3.1.

§3-2 slår fast at «sosialtjenesten»:

- «skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for sosialtjenestens arbeid».
- «samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivå når dette kan bidra til å løse de oppgaver som den er pålagt».

En grunnpremiss for bestemmelsen er at «en rekke av de tiltak sosialtjenesten ønsker å iverksette ikke kan realiseres uten gjennom samarbeid med andre forvaltningsorganer».⁶¹⁹ Bestemmelsen presiserer behovet for samordning mellom de ulike etater som kan bli berørt i arbeidet med sosiale problem. Dernest, når det legges til grunn at sosialtjenesten har et

⁶¹⁸ Ibid.: 28.

⁶¹⁹ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 36.

ansvar for å sørge for at *sosiale hensyn* ivaretas også av andre etater og forvaltningsnivå, reflekterer dette en forståelse av at *sosiale problem* ikke er noe som kan håndteres av sosialtjenesten alene. *Sosiale problem* er av en slik karakter at de er noe offentlige etater i sin allmenhet må ha oppmerksomhet mot. I praksis innebærer denne bestemmelsen at sosialtjenesten får lovfestet plikt til å delta i det kommunale og fylkeskommunale planleggingsarbeidet. Denne bestemmelsen svarer til en korresponderende bestemmelse i plan- og bygningsloven fra 1985, om «samarbeidsplikt for andre offentlige organer».⁶²⁰ Loven sier at «organer som har oppgaver vedrørende ressursutnyting, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunenes område, skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet».⁶²¹ De føringene som skrives inn i sosialtjenesteloven speiler ambisjoner om helhet og samordning som preget utviklingen innenfor offentlig forvaltning mer generelt. *Samordningsutvalget* la til grunn at lover i seg selv burde være samordningsfremmende.⁶²² Synspunktet til *Samordningsutvalget* mobiliseres her som autoritet utenfra, men uten at det foretas noen videre diskusjon av deres synspunkt. *Samordningsutvalget* bidrar slik til en mer generell innramming av tenkningen omkring organisatoriske utfordringer knyttet til offentlig problemløsning. Både 3-1 om forebygging og 3-2 om samarbeidsplikt er rimelig å forstå i relasjon til denne overgripende konteksten, hvor offentlige organer pålegges arbeidsoppgaver og -former som fordrer samordning og samhandling med andre offentlige organer og forvaltningsnivå. Betydningen og omfanget av denne samordningstenkningen kommer jeg tilbake til i diskusjonen om arbeidsdelingen i sosialtjenesten. I det videre tar jeg for meg bestemmelsene om de mer spesifikke «sosiale tjenester».

Kapittel 4 om «sosiale tjenester m.v.» lister fem paragrafer som angir en rekke spesifikke arbeidsoppgaver:

(§4-1) «opplysning, råd og veiledning»

(§4-2) «tjenester»

(§4-3) «hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv»

(§4-4) «tiltak ved særlig tyngende omsorgsoppgaver»

(§4-5) «midlertidig husvære»

⁶²⁰ Ibid.: 40.

⁶²¹ Plan- og bygningsloven av 1985, §9-3, annet ledd.

⁶²² Se NOU 1986: 4: 15.

Bestemmelsene er plassert på samme nivå under et samlet kapittel, men har ulik funksjon. § 4-3 til § 4-5 gjelder spesifikke tjenester knyttet til helt spesifikke problemer og klientgrupper. § 4-2 lister også opp en rekke spesifikke tjenester knyttet til ulike klientgrupper, og tjener nettopp som «lovfesting av disse tjenestene». Hensikten med slik lovfesting er å gjøre sosialsektoren mer ensartet.⁶²³ Det er et svar til *Sosiallovutvalgets* påpeking av uensartethet og mangel på «sentral styring» over sosialsektoren.⁶²⁴ Denne lovfestingen medfører inngrep i det kommunale selvstyret, ved å slå fast at visse tjenester ikke kan innskrenkes av hensyn til kommunens økonomi. Selv om det generelle synet var at en ikke skulle detaljregulere innholdet i sosialtjenesten, ser vi at loven på enkelte områder likevel innskrenker selvstyret. For øvrig representerer disse bestemmelsene ikke noe nytt. § 4-1 skiller seg fra de andre bestemmelsene fordi tjenesten ikke knyttes til et bestemt problem/klient. Den svarer til sosialomsorgslovens § 2, om «opplysning råd og veiledning», som representerer noe av det nyeste ved sosialomsorgsloven. Utformingen av § 4-1 er dermed sentral for å forstå forholdet mellom de to lovene og om behandlingstenkningen tilføres noe nytt.

Med forvaltningsloven ble det i 1967 innført veiledningsplikt i all offentlig forvaltning. Veiledningsplikten skal sikre de som er parter i en sak tilfredsstillende innsikt i det respektive forvaltningsorganets saksfelt og virkemåte, og skal bidra til å trygge rettsikkerheten for alle parter.⁶²⁵ Sosialomsorgslovens § 2 innebærer å gi «opplysning, råd og veiledning til den som trenger det for å bli selvhjulpen eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». Sosialomsorgens veiledningsplikt har dermed videre virkeområde enn forvaltningslovens. I sosialtjenesteloven omformuleres bestemmelsen, uten at den blir mindre omfattende. I § 4-1 heter det at «sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer». *Plikten* holdes fast, mens motivet den formuleres i relasjon til endres. *Selvhjelpsmotivet* tas ut, *forebyggingsmotivet* settes inn og en generell formulering om å «løse eller forebygge sosiale problemer» erstatter formuleringen om å «overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjonen». Hvordan skal vi forstå dette: Representerer det en vesentlig endring i *veiledningsbegrepet*?

⁶²³ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 55.

⁶²⁴ NOU 1985: 18: 68.

⁶²⁵ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 1967, § 11.

Lovproposisjonene holder seg til *Sosiallovutvalgets* syn, som var at målet med veiledningen var «å gjøre vedkommende selvhjulpen eller hjelpe til å overvinne en vanskelig situasjon». *Selvhjelpsmotivet* tas altså ut av bestemmelsen, men beholdes fortsatt som et underliggende prinsipp. Samtidig presiseres det at siktemålet er «mer omfattende» enn sosialomsorgslovens, da en ikke bare skal «løse» men også «forebygge problemer».⁶²⁶ Omformuleringen av motivet kan så langt forstås i relasjon til lovens overordnede formål om *forebygging*.

Samtidig som *veiledningsplikten* beholdes, vises det i proposisjonene til at *Sosiallovutvalget* stilte seg kritisk til den: «det er lite presist hvor langt veiledningsplikten går».⁶²⁷ Utvalget mente at «det i praksis er vanskelig å skille mellom informasjon og andre mer aktive hjelpeformer så som rådgivning og støtte i kriser, samtaleterapi m.v. hvor hensikten ikke bare er å formidle kunnskaper men å medvirke til forandring».⁶²⁸ I proposisjonene er synet at § 4-1 sikter mot en type veiledning som bør gis ved sosialkontoret og som forutsetter spesiell kompetanse: «Der hvor det framkommer behov for vegledning i vanskelige personlige og mellommenneskelige forhold bør denne gis av ansatte med spesiell fagutdanning».⁶²⁹ Samtidig la de til grunn at dette var et arbeid som vanskelig lot seg beskrive – «språkbruken i beskrivelsen er ikke festnet», hevdet de.⁶³⁰ Videre:

Sosial behandling, individuelt sosialt arbeid er eksempler på uttrykk som brukes for å betegne den mer kvalifiserte sosiale veiledning. Den er karakterisert ved at siktemålet er å bedre klientens mulighet til selv å mestre den situasjon han befinner seg i. Det kreves at sosialarbeideren har evne og innlevelse i andres problemer og virker aktiviserende og minst mulig undertrykkende på klienten. I dette arbeidet benyttes ulike kunnskaper om menneskelige reaksjoner og relasjoner hentet fra fag som sosialt arbeid, psykologi, sosiologi og andre samfunnsvitenskapelige disipliner.⁶³¹

Skepsisen til lovens veiledningsprinsipp dreide seg dels om at det ikke var helt åpenbart hva den betød når den ble omsatt i faglige termer. Jeg har tidligere vist at utvalget var kritisk til sammenblanding mellom veiledning og økonomisk hjelp, og at begrepet *sosial behandling* ble oppfattet som uklart. Behandlingstenkningen bidro i følge utvalget til at «grensen mellom

⁶²⁶ Ibid.

⁶²⁷ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 50.

⁶²⁸ NOU 1985:18: 73.

⁶²⁹ Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 til lov om sosial omsorg I-1/80, referert i Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 50.

⁶³⁰ Ibid.: 72.

⁶³¹ Ibid.: 72.

kontroll og rådgivning blir uklare».⁶³² For utvalget var dette imidlertid ikke et argument for å bygge ned den delen av behandlingen som dreide seg om rådgivning og veiledning, men å skille ut arbeidet med den økonomiske hjelpen. I stedet for å så tvil om betydningen av omfattende veiledning, understreket de (jf. sitatet) betydningene av at denne ble utført av kompetente fagfolk. Nettopp fordi grensene var uklare, var det ikke «mulig og hensiktsmessig å (...) gi anvisninger i loven om på hvilken måte rådgivningstjenesten skal skje».⁶³³ Dette måtte i stedet «overlates til fagets normer».⁶³⁴ Med bakgrunn i hvordan sosialtjenestens arbeid skulle innrettes, ble det slik antydning en styrking av fagadministrasjonen. Når veiledningsplikten formuleres slik det gjøres i sosialtjenesteloven, nokså tett opptil sosialomsorgsloven, så representerer det en generell anerkjennelse av fagkompetansens betydning i sosialtjenestens arbeid generelt, hvor også *sosialt arbeid* nevnes spesielt. Vi ser dermed en eksplisitt anerkjennelse av det *sosialfaglige* som overgår det vi kunne observere i forbindelse med sosialomsorgsloven. Dette skjer i en sammenheng hvor en både bruker *sosialt arbeid* som betegnelse på et *fag* og tar i bruk begrepet *individuell sosialt arbeid*, som inngår i dette *fagets* terminologi og kan bety at disse begrepene har større sosial rekkevidde enn hva de har hatt tidligere. Før jeg går videre til å diskutere fagadministrasjonens rolle og anerkjennelsen *sosialfaglige* perspektiv, skal vi se hva som skjer med den økonomiske sosialhjelpen.

Kapitlet om «økonomisk stønad» er i tekstlig forstand det mest omfattende kapitlet om sosialtjenestens oppgaver. Det har ti paragrafer som gir føringer for hvem som kan få stønad og hvordan stønaden kan gis. Bestemmelsene avgjør om stønad kan utbetales, stønadens form, og omhandler ulike omstendigheter som krever spesielle hensyn. Som vist tidligere, er det også i kapitlet om økonomisk sosialhjelp at vi finner den mest omfattende og detaljerte beskrivelsen av hvilke overgripende kontekster som rammer inn arbeidet med sosiallov. Det er her vi finner de klareste formulerte beveggrunnene for en reform, og her vi har grunn til å forvente viktige endringer i lovteksten. Jeg vil i det følgende konsentrere meg om de bestemmelsene som gjelder generelt ved søknad om stønad, som angir generelle prinsipper for skjønnsutøvelsen i stønadsutmålingen: § 5-1 «stønad til livsopphold» og § 5-3 «bruk av vilkår».

⁶³² Ibid.: 77-78.

⁶³³ Ibid.: 73.

⁶³⁴ Ibid.

I sosialomsorgsloven inngår bestemmelsene om økonomisk sosialhjelp i kapitlet om «de alminnelige bestemmelser». Det som finnes av generelle retningslinjer for utmåling av stønad gis i § 3-1. Her slås det fast helt generelt at avhengig av form gis sosialhjelp til «den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å ta omsorg for seg selv». Det som vanligvis omtales som økonomisk stønad gis etter § 3-1, bokstav e) «lån eller bidrag til livsopphold». § 3-1 kan samtidig ikke leses isolert. Den står i en klar relasjon til § 2, som slår fast at det gis «opplysninger råd og veiledning til den som trenger det for å bli selvhjulpne eller for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig situasjon». Sammen illustrerer disse to bestemmelsene hvordan behandlingen i sosialomsorgsloven skjer etter prinsipp om en kjede: Klienter tilbys først opplysning, råd og veiledning, og tilstås økonomisk sosialhjelp først dersom veiledningen ikke bidrar til å gjøre klienten selvhjulpne. Slik representerer prinsippet om behandlingsskjede også en måte å skille mellom to kategorier av klienter: De som kan og de som ikke kan bli selvhjulpne. Et viktig trekk ved 64-loven er derfor at økonomisk stønad tilstås søkere som ikke har noe annet alternativ for å klare seg.

I sosialtjenesteloven angir § 5-1 hvilke søkere som kvalifiserer for stønad og stønadens innretning: «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har krav på stønad».⁶³⁵ Det presiseres videre «stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne» og at «departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået».⁶³⁶

En viktig forskjell mellom de to lovene er at sosialtjenesteloven innfører prinsippet om at «stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne», der sosialomsorgsloven åpnet for å gi stønad også til dem som ikke kunne bli selvhjulpne. Dette betyr at loven ikke lengre skiller mellom de *selvhjulpne* og *ikke selvhjulpne*. *Selvhjelpsmotivet* gjelder nå generelt for de som søker hjelp hos sosialtjenesten, og peker mot et annet syn på klienten enn hva man hadde i 1964. I merknaden til § 5-1 i lovproposisjonene presiseres også at stønadens er av en «subsidiær karakter».⁶³⁷ Proposisjonene forutsetter at «søker (...) må utnytte de alternativer som ellers foreligger når det gjeler å skaffe seg inntekt eller andre midler til livsopphold».⁶³⁸ Bestemmelsen, og utdypingen i lovforarbeidene svarer til vesentlige trekk

⁶³⁵ Første ledd.

⁶³⁶ Henholdsvis annet og tredje ledd.

⁶³⁷ Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 160, og Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 215.

⁶³⁸ Ibid., henholdsvis s. 159 og s. 215.

ved problembeskrivelsen hvor det vises til at mange søkere har hatt stønad som en primær inntektskilde over for lang tid. Siktemålet her er å begrense både nivået på utbetalingen og lengden på utbetalingsperioden. Stønadsutmåling skal være individuelt tilpasset søkerens forutsetninger, hva vedkommende ellers har av inntektsmuligheter, og selve utbetalingsperioden begrenses. Etter mitt skjønn representerer både bestemmelsene og utdypingen av dem i proposisjonene en vesentlig endring i tenkningen og innretningen av stønaden som ikke kommuniseres i proposisjonene. I proposisjonene legges det til grunn at stønaden også i sosialomsorgsloven var *subsidiær*. Denne tenkningen finnes imidlertid ikke klart formulert i sosialomsorgsloven.

At stønaden for mange søkere utgjorde en viktig inntektskilde var dokumentert. Dette var helt sentralt i gjennomgangen av stønaden i *Sosiallovutvalgets* innstilling og i 89-proposisjonen. Her legges det til grunn «en voksende forståelse» for at veksten i massen av sosialklienter skyldtes at flere hadde økonomiske problemer, ikke andre dyptliggende årsaker.⁶³⁹ Akkurat denne forklaringen ble ikke mobilisert i 91-proposisjonen. I stedet la en vekt på at det å motta stønad i seg selv virket passiviserende og kunne ha «svært uheldige følger for den enkelte».⁶⁴⁰ Denne måten å formulere problemet ved stønadstildelingen er svært likelydende med måten dette ble gjort i forkant av 1964-loven. *Sosialomsorgen* skulle virke *aktiviserende* og slik markere et klart brudd med den *passiviserende forsorgen*.⁶⁴¹ I forkant av Sosialtjenesteloven antas imidlertid sosialomsorgsloven å bidra til slike dyptliggende problemer som den i utgangspunktet var tenkt å være en hjelp mot. Løsningen i 91-proposisjonen er å innføre nye vilkår for tildeling av stønad.

Skal vi forstå bedre hva som står på spill i utformingen av § 5-1, må vi se på hva som ligger bak formuleringen om at departementet kan gi veiledning om stønadsnivået. Sosialomsorgsloven hadde ingen slike bestemmelser. Det betyr ikke at departementet ikke har hatt anledning til å gjøre dette, bare at det ikke har vært presisert ved lov. I lovproposisjonene vises det til at departementet siden 1980 har gitt slike retningslinjer og «anbefalt at kommunene bruker folketrygdens minstestøtelser som et *utgangspunkt* ved utmåling av langvarig sosialhjelp».⁶⁴² Begrunnelsen for å gi veiledning har vært å gjøre

⁶³⁹ Se Ot. prp. nr. 60 (1988-89): 77 og NOU 1985: 18: 91.

⁶⁴⁰ Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91), s. 76.

⁶⁴¹ For en utdyping av dette se kapittel 4 om sosialomsorgsloven.

⁶⁴² Se Rundskriv I -1/80 fra Sosialdepartementet, her referert i Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 71.

tjenesten (stønadsnivået) mer ensartet. Allerede i 1967 ble det påvist stor variasjon i stønadsutmålingen og at rekke kommuner allerede opererte med faste minstesatser for stønaden.⁶⁴³ Som en reaksjon på dette hadde *Sosialreformkomitéen* i 1969 fremmet forslag om lovfestet minstenorm. De la til grunn at sosialhjelpen var det instrumentet en hadde for å få bukt med «restfattigdomen», altså de som ikke greide å sørge for seg selv.⁶⁴⁴ Å skape et tilbud som var likt for alle, uavhengig av årsaken til at en søkte hjelp eller hvor en bodde, var et hovedmotiv for sosialomsorgsloven. Mangelen på en tydelig norm for nivået på hjelpen medvirket dermed til en praksis som var i strid med lovens intensjon.⁶⁴⁵

Sosialreformkomitéens forslag ble først behandlet i 1976 etter at begge innstillingene de avga hadde gitt utgangspunktet for en stortingsmelding *Om de sosiale tjenestene og det sosiale hjelpeapparat*.⁶⁴⁶ Flertallet i Stortingets sosialkomite fant da ikke å ville innføre minstenorm.⁶⁴⁷ Det fantes ingen uenighet om målsettingene med sosialhjelpen, men sosialkomiteen fulgte departementets anbefaling: Kommunens innflytelse over hjelpenivået burde opprettholdes, og det burde heller være opp til departementet å gi veiledende retningslinjer.⁶⁴⁸ I tillegg ble det argumentert for at normering ikke var i tråd med prinsippet om individuell behandling. En kunne dermed yte søkeren urett ved at stønaden ikke ble tilstrekkelig tilpasset dennes situasjon.⁶⁴⁹

Da *Sosiallovutvalget* behandlet samme spørsmål nådde utvalget samme konklusjonene som *Sosialreformkomitéen* hadde gjort drøye 15 år før dem. Utgangspunktet var likevel et annet. *Sosialreformkomitéen* anså stønaden som en måte å bekjempe den såkalte *restfattigdommen*. I *Sosiallovutvalgets* innstilling var *restfattigdom* ikke lengre tema. Problemet var nå et voksende antall borgere med for lav inntekt og for få muligheter til å skaffe seg inntekt. Det var også flere forskjeller mellom *Sosialreformkomitéen* og *Sosiallovutvalget*.

⁶⁴³ Se St. meld. nr.85 (1966-67): 1-2.

⁶⁴⁴ Se *Innstilling I i fra Sosialreformkomitéen, om økonomisk sosialhjelp*, Sosialdepartementet 1969: 18.

⁶⁴⁵ *Ibid.*: 18-20.

⁶⁴⁶ Se St. meld. nr. 9 (1975-76).

⁶⁴⁷ Innst. S. nr. 260 (1975-76): 9.

⁶⁴⁸ *Ibid.* Se også St. meld. nr. 9 (1975-76): 52.

⁶⁴⁹ *Ibid.*

Som jeg har vist tidligere anså *Sosiallovutvalget* det som et klart problem at arbeidet med stønaden var blandet sammen med *sosial behandling*:⁶⁵⁰ «Økonomisk hjelp, kontroll og rådgivning ofte skjer samtidig. Grensen mellom kontroll og rådgivning/behandling blir uklar og kan oppfattes forskjellig av klient og sosialarbeider».⁶⁵¹ Mens *Sosialreformkomitéen* var mest bekymret fordi sosialomsorgslovens intensjon ikke ble realisert, sto *Sosiallovutvalget* for en prinsipiell kritikk av loven. Utvalget ville bryte opp den behandlingsskjeden som loven la opp til og skille ut stønaden som et separat arbeidsområde. De anså normering som eneste måten å oppnå sosialpolitikens mål om likebehandling. Dette «ville gi mindre rom for administrativt skjønn» og styrke søkerens rettssikkerhet, og slik gjøre loven «mer rettighetspreget».⁶⁵² I tillegg til at de var prinsipielt i mot det de kalte en sammenblanding av «hjelp og kontroll», hevdet de at de kunne være «vesentlig rasjonaliserings- og effektiviseringsgevinst» for sosialkontoret å hente ut ved at stønaden ble skilt ut.⁶⁵³

Forslaget om å innføre minstenorm ble avvist i begge lovproposisjoner. Formuleringen i 91-proposisjonen er her helt kategorisk:

Økonomisk stønad til livsopphold skal være behovsprøvet, dvs. at søker, eventuelt med bistand i fra sosialkontoret, må utnytte de alternativer som ellers foreligger når det gjelder å skaffe seg inntekt eller andre midler til livsopphold. Ved håndhevelsen må det tas hensyn til at bestemmelsene skal representere et sikkerhetsnett. Det må tas hensyn til søkers individuelle situasjon.⁶⁵⁴

Var hovedmålet selvhjulpne borgere, måtte «stønaden vurderes i sammenheng med andre tiltak, råd/vegledning, arbeidstrening o.l.»⁶⁵⁵ I tillegg la en til grunn at en normering ville innskrenke det lokale selvstyret unødig og bidra til uklar funksjonsfordeling mellom kommune og stat.⁶⁵⁶ Likhetsargumentet som ble brukt for å lovfeste en rekke andre tjenester, (jf. § 3) var altså ikke relevant når det kom til den økonomiske sosialhjelpen. En har ikke ønsket å bryte opp prinsippet med behandlingsskjede som ble innført i 1964. Så langt om § 5-1. Avslutningsvis i denne delen skal vi se på hva som karakteriserer bestemmelsen om vilkår.

⁶⁵⁰ Ibid.: 91.

⁶⁵¹ Ibid.

⁶⁵² NOU 1985: 18: 94.

⁶⁵³ Ibid.: 94.

⁶⁵⁴ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 159.

⁶⁵⁵ Ibid.

⁶⁵⁶ Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 79.

Muligheten for å stille vilkår ved tildeling av stønad er ikke ny. I 1964-loven het det at «ved tilståelse av sosialhjelp skal det samtidig i nødvendig utstrekning fastsettes nærmere vilkår for hjelpen».⁶⁵⁷ Bestemmelsene i 1964-loven er imidlertid svært generelle og de som innføres i 1991 mer spesifikke. Den generelle formuleringen i § 5-3 er at det «kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad». Videre presiseres det at «vilkårene må ha nær sammenheng med mottaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet».⁶⁵⁸ Til sist presiseres det at «det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunene så lenge stønaden oppbevares».⁶⁵⁹ De to siste elementene er helt nye. Det siste elementet; *vilkår om arbeid*, er dessuten ikke bare nytt med sosialtjenesteloven. Det finnes ikke i 91-proposisjonen, men ble føyd til i Stortingets behandling av proposisjonen med bakgrunn i et Dokument 8-forslag fremmet av Høyre med støtte fra SP og KrF.⁶⁶⁰ Forslaget nådde altså flertall i Stortinget, mens den sittende Arbeiderpartiregjeringen stemte mot.

At det eksisterer en mulighet for å stille vilkår må forstås med bakgrunn i tanken om at søkeren skal bli selvhjulpen. Utgangspunktet er at økonomisk stønad ikke skal utbetales før andre tiltak i behandlingsskjeden er prøvd ut, og det er avgjort hvorvidt stønad er helt nødvendig. Samtidig antas det at det kan ta tid å fullføre behandling etter dette prinsippet. Stønad kan derfor tilstås tidligere, mot at det stilles vilkår. Om det avgjøres at vedkommende likevel ikke hadde rett på stønad, kan denne kreves tilbakebetalt.⁶⁶¹ I Lovproposisjonene legges det til grunn at økonomisk hjelp kan gis «på vilkår av at han eller hun deltar i et forpliktende samarbeid med arbeidskraftmyndighetene, deltar i arbeidstreningskurs, søke trygd osv.»⁶⁶² Det gis ikke helt entydige føringer for hva slags vilkår som kan stilles. På den ene siden fastslås det at «vilkårene må ha nær sammenheng med mottaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet» (jf. § 5-3, først ledd). På den andre siden, når spesifikke vilkår blir omtalt, så finnes det et klart gjennomgangstema: Det trekkes fram som problematisk dersom klienter uten spesielle grunner (som vilkår) avstår fra «et

⁶⁵⁷ Se lov om sosial omsorg § 3-3, annet ledd.

⁶⁵⁸ Lov om sosiale tjenester § 5-3, første ledd.

⁶⁵⁹ §5-3, annet ledd.

⁶⁶⁰ Ibid., se også Dokumentforslag nr. 8:31 (1990-91).

⁶⁶¹ Muligheten til å kreve stønaden tilbakebetalt følger med lovens § 5-6. Se også Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 82.

⁶⁶² Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 82.

reelt tilbud om arbeid». ⁶⁶³ Videre presiseres det at «det får følger dersom vedkommende avstår fra et rimelig arbeids- eller opplæringsstilbud». ⁶⁶⁴ Selv om bestemmelsen om at det kan stilles vilkår om passende arbeid ble føyd til helt mot slutten av behandlingen, er det rimelig å se den som et uttrykk for tanker som følger med hele prosessen. Bestemmelsene om vilkår må dermed også forstås som en reaksjon på: 1) erkjennelsen av veksten i søkere til sosialhjelp, 2) den observerte samvariasjonen med økt arbeidsledighet, og 3) teorien om at de eksisterende ordningene bidro til ytterligere passivisering av søkerne. Sosialtjenesteloven er i sin helhet tenkt å virke mer *aktiviserende*. Vi ser samtidig at for å kunne stille vilkår må stønaden holdes individuell og behovsprøvet. Dette blir igjen et argument for å opprettholde behandlingsskjeden, men som vi ikke finner eksplisert i forarbeidene for loven.

Om adgangen til å stille vilkår for tildelingen i seg selv ikke er ny, bringer formuleringen med seg nytt sosialpolitisk tankegods. Den er det mest konkrete uttrykket i loven for at *aktivisering* gis en mer framskutt plass i lovverket. Den behandlingsskjeden som sosialomsorgsloven innførte skulle virke aktiviserende, i kontrast til forsorgsloven som ble ansett å virke passiviserende. Sosialomsorgslovens begrep om *aktivisering* forutsatte imidlertid ikke på samme måte som sosialtjenesteloven at alle som søkte stønad skulle i arbeid, og klienten ble ikke på samme måte forstått som passiv. Problemet lå i forsorgsloven og forsorgsstyrenes måte å møte klienten på. Sosialtjenestelovens begrep om *aktivisering* impliserer at problemet ligger hos klienten, ikke i systemet.

6.3.3 Ansvarsfordeling og administrasjon.

Bestemmelsene som regulerer arbeidsdelingen og myndighetsrelasjoner finnes i kapittel 2, med følgende paragrafer:

(§2-1) «Kommunens ansvar for sosialtjenesten»

(§2-2) «Helse og sosialstyrets oppgaver»

(§2-3) «Sosialadministrasjonen i kommunene»

(§2-4) «Fylkeskommunens ansvar» ⁶⁶⁵

(§2-5) «Statens oppgaver og myndighet»

Dette kapitlet medfører flere endringer i forhold til sosialomsorgsloven. Jeg legger i det følgende hovedvekten på å få fram forholdet mellom *styret* og *administrasjonen* og er opptatt

⁶⁶³ Ibid.: 83.

⁶⁶⁴ Ibid.

av (1) graden av autonomi for *administrasjonen*, (2) i hvilken grad fagkompetanse generelt og sosialfaglig kompetanse spesielt er tema og (3) hvilken betydning disse tilskrives i arbeidet, herunder om begrepene har noen sentral plass.

Det sentrale i sosialomsorgsloven er at den kommunale sosialsektoren konstitueres ved *sosialstyret*. *Sosialadministrasjonen* blir i liten grad omtalt. Loven slår fast at det i hver kommune skal være et *sosialstyre*, at det er styret som «skal lede det sosiale arbeid i kommunen» og «utføre de oppgaver som er pålagt det».⁶⁶⁶ Loven sier også at styrets virksomhet i kommuner over en viss størrelse skal legges til et sosialkontor, at kontoret skal ha tilsatt leder som har rett til å delta på styrets møter og legge fram saker, men som ikke har stemmerett. Dette er det sosialomsorgsloven sier klart om arbeidsdelingen mellom *styret* og *administrasjonen*. I tillegg angir loven at det i den enkelte kommune skal utarbeides en «plan for sosialstyrets virksomhet», med lokale bestemmelser for hvilke organ som skal utføre hva, og hvilken myndighet som tilfaller de ulike organ og lederen av sosialkontoret.⁶⁶⁷ Administrasjonen har svært innskrenket myndighet, og det forutsettes heller ikke at det skal finnes noen stor administrasjon til å utføre det arbeidet. Det er opptil den enkelte kommune å avgjøre hvordan deres sosialsektor skal se ut. Innenfor sosialomsorgsloven har derfor *sosialt arbeid*, i betydning *sosialfaglig arbeid* drevet av *tilsatte sosialarbeidere*, ingen klar plass.

I sosialtjenesteloven slår § 2-1 utvetydig fast at det i hver kommune skal finnes «en sosialtjeneste med en sosialadministrasjon» som skal ledes av et «helse- og sosialstyre».⁶⁶⁸ Dette innebærer en «lovfesting av kommunens ansvar» som går lengre enn sosialomsorgsloven.⁶⁶⁹ Begrunnelsen hentes fra *Sosiallovutvalget*, som presiserer at «Sosiale problemer er et stort og viktig samfunnsanliggende». Ved å samle oppgavene i et sosialstyre «vil sosialstyret bli et viktig politisk organ».⁶⁷⁰ Sosialtjenesteloven legger slik til rette for faglig spesialisering av (lokal)politikken, med et sosialstyre som skal sikre bedre politisk kontroll med utviklingen i lokalsamfunnet og tjenestene. Samtidig veier likebehandlings- og rettssikkerhetshensyn tungt. Sosialstyret skal sikre at behovene til «grupper som har vanskelig med å hevde sine interesser» blir varetatt, og slik bidra til likebehandling, og de

⁶⁶⁵ Bestemmelsen og fylkeskommunens vil ikke bli diskutert her. Den regulerer ansvaret for visse institusjoner som faller direkte under fylkeskommunens forvaltningsområde, og bestemmelsen berører sådan ikke den kommunale sosialsektoren.

⁶⁶⁶ Se lov om sosial omsorg, § 7 til 12.

⁶⁶⁷ Ibid.: § 12.

⁶⁶⁸ Vi kan merke oss endringen i fra *sosialstyre* til *helse- og sosialstyre*, en samordning gjort ved lov i 1987.

⁶⁶⁹ Se Ot. Prp. nr. 29 (1990-91): 25.

skal fungere som klageinstans for de som mener seg feilbehandlet.⁶⁷¹ Sosialstyret forstås først og fremst som et *politisk organ* og som en rettssikkerhetsventil. Får denne forståelsen av styrets rolle konsekvenser for arbeidsdelingen mellom styret og administrasjonen?

«Som leder for sosialtjenesten skal helse- og sosialstyret utøve den virksomhet og treffe de avgjørelser som etter denne loven er lagt til sosialtjenesten».⁶⁷² I utgangspunktet kunne dette tolkes som en videreføring av sosialomsorgsloven. Formuleringen i 91-loven om at styret skal «lede» og «utøve den virksomhet» ligner 64-lovens formulering: «lede» og «utføre de oppgaver». Med bakgrunn i § 2-1 vet vi imidlertid at sosialstyrets funksjon knyttes til politikk og rettssikkerhet. I bestemmelsen om administrasjonen presiseres arbeidsdelingen ytterligere: «sosialadministrasjonen skal utføre det daglige og løpende arbeid, og treffe vedtak i henhold til delegert myndighet» og gi «råd og veiledning».⁶⁷³ I tillegg til at sosialadministrasjonen skal drive det løpende sosiale arbeidet, kan styret «delegere til sosialadministrasjonen» myndighet «til å treffe avgjørelser» i saker.⁶⁷⁴

Mens uttrykket «utføre de oppgaver» i 1964-loven siktet til det daglige løpende arbeidet, dreier «utøve den virksomhet» i 1992-loven seg om funksjoner på et annet nivå: Politisk styring, kontroll, og ivaretagelsen av likebehandlings og rettssikkerhetshensyn. I 91-proposisjonen understreker departementet nettopp at «det er enighet om det prinsipp at helse- og sosialstyret skal ha mer generelle lederfunksjoner, og at enkeltsaker skal avgjøres av sosialadministrasjonen».⁶⁷⁵ Både *Sosiallovutvalget* og lovproposisjonene viser til at dette prinsippet gjelder fra 1978, da det først ble gitt adgang til delegasjon.⁶⁷⁶ De prinsipielle begrunnelsene for denne arbeidsdelingen skriver seg i hovedsak derfor fra 1970-tallet, ikke 1980-tallet.

Delegert myndighet ble innført i 1978 ut fra ønske om «rasjonalisering av fagadministrasjonens arbeid».⁶⁷⁷ Utgangspunktet var at arbeidet, behandling og oppfølging av sakene, ble oppfattet som for tidkrevende. Diskusjonen om delegasjon kan samtidig ikke betraktes isolert. Allerede i 1966 hadde det blitt dokumentert vansker med å etterleve

⁶⁷⁰ NOU 1985: 18: 244.

⁶⁷¹ Ibid.

⁶⁷² Se lov om sosiale tjenester, § 2-2, første ledd.

⁶⁷³ Ibid.: § 2-3, første ledd, bokstav a) og b).

⁶⁷⁴ Ibid.: §2-2, andre ledd.

⁶⁷⁵ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 30.

⁶⁷⁶ Ibid. Se også NOU 1985: 18: 250.

sosialomsorgsloven. Spørsmålet om delegasjon må derfor forstås i relasjon til diskusjoner om hvordan sosialsektoren best burde organiseres med sikte på å oppfylle sosialomsorgslovens intensjoner. Reformdiskusjonene i sosialsektoren må samtidig også forstås med bakgrunn i generell reformaktivitet innenfor kommunal og offentlig forvaltning på 1970-tallet.

Jeg har i kapittel 4 vist at tanken om et felles sosialstyre, som kunne koordinere virksomheten i de forskjellige nemnder, utvalg og underutvalg, ble lansert i forarbeidene til sosialomsorgsloven. I diskusjoner om reformer av den kommunale forvaltningen på 1950-tallet ble det gitt uttrykk for bekymringer om at en oppsplittet nemndstruktur førte til at for mange saker ble behandlet i organer med liten saksbyrde. Fordi nemndenes ansvar gjaldt et snevert problemområde, ble saksbyrden liten og nemndene fikk derfor i liten grad opparbeidet seg tilstrekkelig erfaring med saksbehandlingen. Selv om et overordnet sosialstyre ble opprettet med loven i 1964, ble barneverns- og edruskapsnemnda opprettholdt som tunge særnemnder. Argumentet om at det var et behov for å samordne aktiviteten vant prinsipiell gehør, mens nedlegging av barneverns- og edruskapsnemnda ble oppfattet som for kontroversielt. Det ble forstått som en nedprioritering av problemområdene. Dette argumentet hvilte igjen på at det fremdeles var nemndene som foresto mye av den faktiske saksbehandlingen. Det nye sosialstyret fikk derfor heller ikke den samordnende funksjonen det var tiltenkt. Når tanken om et mer overordnet sosialstyre (og etter hvert helse- og sosialstyre) gjennom 1970- og 1980-tallet vinner gehør, må dette på tilsvarende måte forstås i relasjon til veksten i sosialadministrasjonen, og at ansvaret for å utføre det daglige sosiale arbeidet flyttes fra folkevalgte til fast ansatte i administrasjon og fagadministrasjon.

At organisatorisk samordning som virket umulig på 1960-tallet ble mulig med sosialtjenesteloven, må trolig forstås i relasjon til at samordningsspørsmålet ble vevd inn i diskusjoner om den fremtidige organiseringen av lokalforvaltningen i sin alminnelighet. *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen* (heretter *Hovedkomiteen*) ble oppnevnt i 1971 og produserte i løpet av 1970-tallet utredninger på løpende bånd om ulike sider ved den lokale forvaltning.⁶⁷⁸ De generelle føringene lagt ned av *Hovedkomiteen* speiles i

⁶⁷⁷ Se Ot. prp. nr. 31 (1977-78).

⁶⁷⁸ *Hovedkomiteen* avløste to andre komiteer; *Fylkesforvaltningskomiteen* av 1969 og *Lokalforvaltningskomiteen* av 1970, og skulle utrede så å si alle sider ved kommunal forvaltning. Fram til 1979 utga komiteen 12 utredninger: NOU 1973: 1, 20, 34 og 57, NOU 1974: 5, 34 og 53, NOU 1975: 29, NOU 1976: 17, NOU 1977: 34, NOU 1978: 7, NOU 1979: 34. Komiteen ble i 1980 omgjort til *Hovedkomiteen for forvaltningen* og fortsatte med å produsere utredninger fram til den ble

diskusjonene om sosialsektoren.⁶⁷⁹ Spørsmålet om nemndene fikk ny kontekstuell innramming og problemstillingen forandret karakter. Det var ikke lengre bare et spørsmål om å slå sammen håndteringen av ulike sosiale problemer, som kunne tolkes som en nedprioritering av enkeltområder, men handlet om hva slags innretning den lokale forvaltningen i sin alminnelighet skulle ha. *Hovedkomiteens* linje var at forenkling av systemet med kommunale nemnder var ledd i en nødvendig rasjonalisering og et steg på veien mot en mer demokratisk, mindre byråkratisk og mer effektiv lokal forvaltning. Innenfor denne forståelsen framstår nedlegging av særnemnder som en styrking av de enkelte problemområder, ikke en svekkelse.

Opprettelsen av et overordnet sosialstyre representerer en organisatorisk samordning som endrer relasjonen mellom de folkevalgte og fagadministrasjonen. Når særnemnder blir til et overordnet styre, utvides arbeidsområdet til de som sitter i styret (sammenlignet med de som satt i særnemndene). De folkevalgtes saksområde utvides, noe som gir dem mindre tid til saksbehandling og medfører et økende behov for personell til å forstå saksbehandlingen. Når styrets funksjoner knyttes til politikk og kontrollfunksjoner, får fagadministrasjonen større autonomi i det daglige arbeidet, noe som igjen tydeliggjør behovet for politisk kontroll med administrasjonen.

Sektoriseringen som lenge preget den kommunale sosialforvaltningen forteller også noe om hvordan en forsto arbeidet med sosiale problemer. I forbindelse med sosialomsorgsloven ble *saksengasjement* ansett som et viktig kvalifikasjonskrav for å drive *sosialt arbeid*, mens *sosialfaglig kompetanse* ikke ble eksplisitt verdsatt. Det var derfor en utbredt oppfatning at de folkevalgte kunne forstå det sosiale arbeidet. Denne forståelsen blir mindre framtreddende i løpet av 1970-tallet, og det går her en linje i fra *Sosialreformkomiteén* (1972). *Komiteén* ville organisere sosialsektoren for å bedre ivareta lovens intensjoner:

avviklet i 1988. Spørsmålet om nemndstrukturen ble først tatt opp i prinsipputredningen fra 1974, og deretter behandlet spesielt i NOU 1982:38 - *Nemnder på kommuneplan*.

Hovedkomiteén representerer et spesielt fenomen. Dels tjener komiteens eksistens og produktivitet til å illustrere at 1970-tallet representerer en «intens» periode hva gjelder reformtenkning knyttet til lokalforvaltningen. Dels er det et poeng at komiteen ikke bare utredet ulike spørsmål knyttet til lokalforvaltningens innretning, men nettopp tok et samordnende grep om reforminitiativene for bedre å sikre helhet i, og gjennomføring av reformene.

Den mest inngående framstillingen av *Hovedkomiteens* virke, deres ideer og gjennomslagskraft, finner vi i doktoravhandlingen til historikeren Yngve Flo. Avhandlingsarbeidet omhandler «ideologier og strategier i det lokale styringsverket etter 1900». Flo legger til grunn at *komiteén* høstet legitimitet fordi den stod fram som «dynamisk og produktiv». Han argumenterer videre for komiteen var «motoren i ein uvanleg brei framstøyt, og (...) den drivande krafta i mest alt som fanst av reformarbeid overfor det lokale og regionale styringsverket». Se Flo (2004): 337. For mer om hovedkomiteens arbeid og gjennomslag, se kapittel 11 i avhandlingen.

Utbyggingen av det sosiale hjelpeapparat og den stadig mer omfattende utdanning av fagpersonell innen den sosiale sektor gjør det sterkt ønskelig – ut fra en tilfredsstillende og effektiv klientbehandling – å skille mellom de styrende funksjoner i helse- og sosialarbeidet og selve klientbehandlingen.⁶⁸⁰

Komiteen mente at «sosiale problemer» var av en så «omfattende karakter» at det krevdes «betydelige fagkunnskaper for å treffe korrekte avgjørelser i de fleste klientsaker».⁶⁸¹ Endringene i forståelsen av sosiale problemer og i oppbyggingen av det sosiale hjelpeapparatet impliserte at forståelsen av *sosialt arbeid* hadde endret karakter. Det ble stilt andre krav til utførelsen av arbeidet, blant annet med utstrakt «oppsøkende virksomhet», som ikke var forenelig med ulønnet arbeid. En kunne ikke forvente at de folkevalgte på fritiden skulle kunne gi «et fullverdig behandlingstilbud».⁶⁸² Dessuten anså man de folkevalgte som mindre skikket til å ivareta den «diskresjon» klienten hadde krav på.⁶⁸³ Det sosiale hjelpeapparatet ble oppfattet å være av en slik karakter, med saker av en slik kompleksitet, at de folkevalgte ikke ville kunne gi noen garanti for tilfredsstillende «faglig avgjørelseskompetanse».⁶⁸⁴ *Sosialreformkomitéen* uttrykte det så sterkt som at folkevalgtes engasjement «i det direkte klientarbeid» i virkeligheten var «et fattigmannsstempel på kommunen», som fortalte «mer om en nødssituasjon enn om ønsket og hensiktsmessig arbeidsdeling».⁶⁸⁵

Dersom klientbehandlingen i sin helhet blir overlatt til fagpersonalet, vil det forenkle saksbehandlingen og gjøre beslutningsprosessen mer forsvarlig. Nemndsmedlemmene kan da på sin side få anledning til helt å konsentrere sin innsats om selve styringen av det sosiale arbeid.⁶⁸⁶

Gjennom en mer spesialisert arbeidsdeling ble flere hensyn søkt ivaretatt. Forenkling av saksbehandlingen handlet dels ivaretagelsen av klienten og rettssikkerhetshensyn, dels om økonomisk-administrativ effektivitet. Det handlet og om å skape et apparat for en på alle måter mer effektiv og rasjonell kommunal forvaltning. Å overlate saksbehandlingen til lønnet fagadministrativt personale ville gi de folkevalgte mer tid til politisk styring, til budsjettkontroll og til å påse at *sosialarbeidet* ble utført i tråd med sosialpolitiske

⁶⁷⁹ Komiteens overordna mandat var «å oppnå en desentralisering og demokratisering forbundet med en praktisk og effektiv administrasjonsordning».

⁶⁸⁰ NOU 1972: 30: 35.

⁶⁸¹ Ibid.: 53.

⁶⁸² Ibid.

⁶⁸³ Ibid.

⁶⁸⁴ Ibid.

⁶⁸⁵ Ibid.

⁶⁸⁶ Ibid.: 54.

målsettinger. *Sosialreformkomitéens* tanke om en klarere arbeidsdeling hvilte på en generell anerkjennelse av behovet for fagkompetanse i *sosialarbeidet*. De presiserte at arbeidet skulle utføres av *fagpersonalet* og at behandlingen måtte utføres med bakgrunn i *faglig avgjørelseskompetanse*, som er et nytt begrep i denne sammenhengen. Begrepet ble koblet til *familiebehandlingsprinsippet*, som vi har sett var et underliggende prinsipp for sosialomsorg: «Nemndsystemet slik det er i dag forutsetter ikke slike kunnskaper hos den som skal treffe avgjørelsen og betyr likeledes at familiebehandlingsprinsippet ikke praktiseres fullt ut i klientbehandlingen.»⁶⁸⁷ Komitéen representerte dermed en klar presisering av behovet for kompetanse, et perspektiv som for en stor del var fraværende da sosialomsorgsloven ble vedtatt.

Sosialreformkomitéen var tydelig i sin begrunnelse for klarere arbeidsdeling, men nådde ikke umiddelbar aksept. Lovbestemt delegasjon ble innført først i 1978. I stortingsmeldingen *Om de sosiale tjenestene og det sosiale hjelpeapparat* fra 1976 presiserer departementet at når det gjaldt «oppgavefordelingen mellom de folkevalgte og fagadministrasjonen» måtte ikke omleggingen «føre til at de folkevalgte samlet får mindre innflytelse over sosialpolitikken i kommunene».⁶⁸⁸ Under behandlingen av stortingsmeldingen i sosialkomiteen, ble det innvendt mot meldingen at grensen mellom folkevalgte og administrasjon ikke var «trukket så klart og konsekvent som ønskelig».⁶⁸⁹ Gjennom komiteehandlingen på Stortinget mente sosialkomiteen at det måtte presiseres at «kvalifiserte fagfolk som hovedregel tar hånd om den individuelle klientbehandling».⁶⁹⁰ Samtidig mente også de at det fantes «en grense for hvor langt klientarbeidet kan delegeres til fagadministrasjonen».⁶⁹¹

Det bør for eksempel ikke utelukkes at klientene kan ta kontakt med folkevalgte styrer eller enkeltmedlemmer som har innflytelse på deres situasjon. Fagadministrasjonens avgjørelser må, særlig i saker av prinsipiell betydning kunne overprøves av vedkommende folkevalgte organ.⁶⁹²

Det fantes altså en motvilje mot å rendyrke en slik funksjonell spesialisering som *Sosialreformkomitéen* kan tas til inntekt for. Til en viss grad kan en slik motvilje leses ut av bestemmelsene om delegasjon, hvor det presiseres at det overlates til kommunen å avgjøre

⁶⁸⁷ Ibid.: 55.

⁶⁸⁸ St. meld. nr. 9 (1975-76): 26-27.

⁶⁸⁹ Innst. S. nr. 260 (1975-76): 5.

⁶⁹⁰ Ibid.

⁶⁹¹ Ibid.: 6.

⁶⁹² Ibid.

graden av delegasjon. I så måte er det først med sosialtjenesteloven, som mer systematisk presiserer arbeidsdelingen, at lovverket gjør spesialiseringen til et faktum. Loven hviler på en generell anerkjennelse av fagkompetansens betydning som vi også finner andre steder i loven. Under bestemmelsen om «statens oppgaver og myndighet» heter det at staten skal «sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personale, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning».⁶⁹³ Loven åpner slik for en statlig normering av kompetansegrunnlaget innenfor sektoren, noe som igjen må ses som uttrykk for en tydeligere kobling av utdanning og yrkesutøvelse.

Samlet sett får fagadministrasjonen større autonomi og behovet for fagkompetanse i arbeidet anerkjennes mer tydelig. Samtidig er de fremdeles formelt underlagt styret, som kan gi «instrukser og retningslinjer for hvordan arbeidet skal utføres».⁶⁹⁴ Det forutsettes at administrasjonen «av eget tiltak» skal gjøre styret «kjent med forhold» som de trenger å ha kjennskap til for å løse sine oppgaver.⁶⁹⁵ I tillegg kan styret «selv kreve de opplysninger (...) som det har behov for».⁶⁹⁶ Slik sett blir det upresist å se sosialtjenesteloven som reform som en ren forskyving av ansvaret for saksbehandlingen til fagpersonale. Loven hviler på en idé om funksjonell spesialisering av to funksjonsområder; *det sosiale arbeidet*, og *styringen* av dette, hvor nettopp det politiske styringsaspektet er tungtveiende. Fagadministrasjonen delegeres myndighet, men arbeidet må utføres på vilkår og under evaluering, noe som trekker grenser for deres formelle autonomi. Om sosialtjenesteloven hviler på en klarere anerkjennelse av fagkompetansens betydning enn sosialomsorgsloven, er denne fremdeles underordnet politisk kontroll. For å få en dypere forståelse hva slags betydning fagkompetanse tilskrives arbeidet i sosialtjenesten, skal vi i det følgende se hvordan dette har blitt tematisert i diskusjoner av bemanningsspørsmålet.

6.3.4 Om sosialt arbeid og profesjonaliseringen av sosialtjenesten.

Så langt har vi sett at spørsmål om fagkompetanse tematiseres mer eksplisitt gjennom sosialtjenesteloven enn sosialomsorgsloven. De føringene som legges for organiseringen av sosialtjenesten forutsetter tilsatte saksbehandlere med en viss fagkompetanse. *Sosialfaglig*

⁶⁹³ Ibid.: § 2-5, første ledd, bokstav e). Betegnelsen *staten* betyr her Sosialdepartementet.

⁶⁹⁴ Ibid.: § 2-2, tredje ledd.

⁶⁹⁵ Ibid.: § 2-2, fjerde ledd.

⁶⁹⁶ Ibid.

kompetanse, og *sosialt arbeid*, blir også nevnt. Går vi til lovforarbeidene blir denne tematikken diskutert mer eksplisitt.

Sosiallovutvalgets (1985) «synspunkter på arbeidsfordelingen mellom sosialstyre og administrasjonen, bygger på en forutsetning om at personalet holder et forsvarlig faglig nivå», kan vi lese i lovproposisjonene.⁶⁹⁷ Til grunn for kravet om *faglig forsvarlighet* lå en forståelse av utviklingen i sosialsektoren. Først viste de til at det hadde vært en «meget sterk vekst» i antallet ansatte ved sosialkontorene. En viktig grunn var at sosialkontoret og arbeidet hadde forandret karakter: «Fra å være et «forsorgskontor» som ytet økonomisk bistand i meget beskjeden utstrekning til de økonomisk vanskeligstilte, er kontorene etter hvert blitt forvaltere av en rekke ytelser og tjenester som store deler av befolkningen kan få behov for».⁶⁹⁸ Dette ble karakterisert som en «radikal endring»: «Utbyggingen av sosialfaglig personale har ført til at administrasjonen har overtatt så godt som all klientkontakten», og «det kommunale sosialarbeidet er blitt profesjonalisert»⁶⁹⁹

Det innebærer at fagkunnskapen til en viss grad er blitt standardisert og at det brukes bestemte metoder og teknikker for å nå et noenlunde klart definert mål. De yrkesetiske normer er også sentrale. (...) Fagpersonellet er stort sett generalister, som i utgangspunktet skal være kvalifisert til hele spekteret av saker sosialkontoret arbeider med.⁷⁰⁰

Utvalget viste til at «sosionomene» hadde fått en «dominerende stilling ved sosialkontorene». I 1983 hadde 1456 av 3300 tilsatte i sosialsektoren sosialfaglig utdanning, og 1331 av disse var sosionomer, som altså var den klart største yrkesgruppen. Denne utviklingen hadde sammenheng med «de mål sentrale myndigheter hadde for den faglige opprustingen av den kommunale sosialadministrasjonen». I perioden 1977 til 1981 hadde departementet innført «minstebemanningsnorm», hvor de slo fast at for «behandlende personell» var det viktig at kommunene ansatte folk som var «best mulig kvalifisert for klientbehandling».⁷⁰¹ Departementet mente i 1977 at «sosionomutdanningen» var den utdanning som var «best tilpasset sosialkontorets vanlige arbeidsområde, idet den gir opplæring i klientbehandling og gir kunnskaper om sosiallovgivning, de forskjellige stønadsordninger, de sosiale hjelpetiltak m.v.»⁷⁰² Da bemanningsnormen ble opphevet i 1981 var de mindre opptatt av sosionomer og

⁶⁹⁷ NOU 1985:18: 255 (også referert i Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 27).

⁶⁹⁸ Ibid.: 253.

⁶⁹⁹ Ibid.: 254

⁷⁰⁰ Ibid.: 254.

⁷⁰¹ Ibid. Siterer I fra Rundskriv I-5/76, serienr. 23 lov om sosial omsorg.

⁷⁰² Ibid.

sosialfag og argumenterte i stedet for at sosialkontorene burde tilsette flere faggrupper, for å sette dem bedre i stand til å løse mangfoldet av oppgaver de var pålagt.⁷⁰³ *Sosiallovutvalget* viste til at mens bemanningsnormene hadde virket etter intensjonen, hadde stillingsveksten de senere årene «kommet på et vesentlig lavere nivå», og det syntes som om det som hadde vært «minimumsnormen» etter hvert hadde blitt en «maksimumsnorm».⁷⁰⁴

Utvalget beskrev tilveksten av fagtdannet personell som en «standardheving» av «bemanningen ved sosialkontorene».⁷⁰⁵ «Det er neppe lenger uenighet», mente de, «om fordelene ved at sosialarbeidet ved sosialkontorene ivaretas av personer som har dette som sitt yrke».⁷⁰⁶ *Profesjonalisering*, hevder utvalget, gir en viss garanti for kompetanse, og dessuten «et system med indre yrkesetisk og faglig kontroll».⁷⁰⁷ De anså utviklingen etter 1981 som uheldig og mente det var beklagelig at det ikke eksisterte et regelverk som sikret «at den faglige standard (...) opprettholdes og eventuelt forbedres». Utvalget ville derfor ha en «plikt for kommunen til å ansette et minimum antall personer med fagtdannelse» og en regulering av hvilke oppgaver dette personalet skulle ta seg av.⁷⁰⁸

Sosiallovutvalget legger altså til grunn at sosialkontorene i 1980-årene står bedre rustet for å ivareta det spekteret av arbeidsoppgaver de har, enn hva de har gjort tidligere. Utviklingen gjennom 1970-årene ses av utvalget som en «radikal endring»: Sosialkontorene har gjennomgått en *profesjonalisering*, karakterisert ved at: (1) En har fått flere fast ansatte fagtdannede i sosialadministrasjonen, som har overtatt klientkontakten, og som bidrar til «faglig forsvarlig» behandling. (2) De folkevalgte får rendyrke sine plan- styrings- og kontrolloppgaver. (3) Sosialarbeidet har blitt standardisert ved at bestemte metoder og teknikker har blitt koblet til definerte mål. (4) Yrkesetiske normer har blitt en del av refleksjonsgrunnlaget i det kommunale sosialarbeidet. Utvalget står her for det vi kunne kalle en *profesjonaliseringslinje*, men foretar samtidig en kritisk drøftelse av *profesjonalisering* som fenomen.

Sosiallovutvalget har argumentert for at *profesjonaliseringen* har bidratt til en standardisering av grunnlaget for det sosiale arbeidet: både kunnskapsbasen og det etiske

⁷⁰³ Ibid. Siterer i fra Rundskriv I-22/81, serienr. 37 lov om sosial omsorg.

⁷⁰⁴ Ibid.

⁷⁰⁵ Ibid.: 256

⁷⁰⁶ Ibid.: 254.

⁷⁰⁷ Ibid.

⁷⁰⁸ Ibid.: 253.

fundamentet. Samtidig viser de til at det «de senere år har vært en omfattende debatt om den profesjonalisering og spesialisering som har funnet sted i helse- og sosialsektoren».⁷⁰⁹ Mens *profesjonalisering* har en rekke positive konsekvenser, kan den også medføre «klientifisering» og at «problemer som tidligere ble sett på som allmennmenneskelige i stadig sterkere grad blir offentlige oppgaver».⁷¹⁰ Dette kan svekke både familiens og lokalsamfunnets evne til å påta seg omsorgsoppgaver og skape en avhengighet av offentlige tjenester. I tillegg blir det reist spørsmål ved om *profesjonaliseringen* i seg selv fører med seg en oppsplitting av hjelpeapparatet ved at ulike *profesjoner* konkurrerer om klienter i stedet for å samarbeide om dem.⁷¹¹ Mens utdanningen blir regnet som «nødvendig for å løse de oppgaver sosialsektoren stor overfor», må en vokte seg for de negative konsekvensene som kan følge kjølvannet av slik *profesjonalisering* og *spesialisering*.⁷¹²

Det ligger potensiale for systemkritikk i disse formuleringene som kan tolkes som et brudd med tankemønstre og forståelsesmåter som har ligget til grunn for etableringen av og utviklingen av den kommunale sosialsektoren på 1960- og 1970-tallet. Det finnes en bakside til *spesialiseringen* og *profesjonaliseringen* som kan true sosialpolitiske mål: Den kan bidra til å svekke lokalsamfunn og enkeltmenneskers evne til å ivareta seg selv. Dette er nytt i forhold til hvordan sosialsektoren og sosialt arbeid hadde blitt tematisert tidligere, selv om skepsisen overfor visse sider ved *profesjonaliseringen* ikke var helt ny.

Ser vi til 1970-tallet hadde *Sosialreformkomitéen* (1972) vært opptatt av å styrke muligheten til å etterleve sosialomsorgslovens intensjoner. *Spesialisering* og *profesjonalisering* lå her mer eller mindre som utalte forutsetninger. Komitéen anerkjente at *sosionomene* gjennom sin *profesjonalisering* hadde sin plass ved sosialkontoret. De presiserte samtidig at *sosionomene* ikke burde få monopol på det *sosiale arbeidet* i de sosiale tjenestene, og uttrykte skepsis overfor det vi for analytiske formål kan kalle *yrkesmessig profesjonalisering*: «Profesjonaliseringen av sosialarbeideryrket kan ikke være noe mål i seg selv. Den er bare berettiget så lenge den tjener den overordnede sosialpolitiske målsetning, dvs. å hjelpe mennesker med å få dekket sosiale behov».⁷¹³ I stedet opererte de med et skille mellom «profesjonelt sosialt arbeid» og «sosialt arbeid i videste forstand», og uttalte at

⁷⁰⁹ Ibid.: 256.

⁷¹⁰ Ibid.

⁷¹¹ Ibid.

⁷¹² Ibid.

⁷¹³ NOU 1972:30: 121.

«sosialt arbeid og sosialarbeiderens oppgaver er her definert i videste omfang når det gjelder yrke». Komiteén mente sosialsektoren var tjent med å ha et bredt sammensatt fagpersonale, «med forskjellig sosial utdanning». ⁷¹⁴ De mente dessuten at en for å sikre «kompetanse og kvalitet» burde «gjøre utdanning spesialisert for deloppgaver innen den sosiale forvaltning». ⁷¹⁵ Skulle man utføre *sosial behandling*, burde en ha «en sosial utdanning i samsvar med kravene til stillingen». Komiteén mente også at «utdanning som sosionom» i overskuelig framtid burde være «et kompetansekrav til lederen av sosialseksjonen». ⁷¹⁶ For øvrig burde en utarbeide stillingsinstrukser som ga tydelige signaler om hva slags kompetansekrav de ulike stillingskategorier fordret. ⁷¹⁷ *Profesjonalisering* ble altså forstått som fruktbart og ønskelig som organisatorisk prinsipp, og så lenge det var ledd i en villet, og styrt, offentlig politikk. *Sosialreformkomiteén* argumenterte for at beslutningsmyndighet burde overføres fra folkevalgte til fagadministrasjon og slik styrke sosialkontorets *profesjonelle organisasjon*. Mens *yrkesmessig profesjonalisering* ble forstått som problematisk i seg selv.

Da Stortinget i 1976 skulle behandle stortingsmeldingen *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat*, som ble fremmet med bakgrunn i *Sosialreformkomiteén*, ble en annen form for profesjonaliserings skepsis artikulert. Med klar referanse til *Sosialreformkomiteén* uttalte Stortingets sosialkomité at en ikke måtte gi seg inn på en organisasjon som svekket de folkevalgtes innsikt, og ga «fagkyndige og administrasjon (...) en posisjon som blir altfor sterk». ⁷¹⁸ De bekymret seg lite for *profesjonalisering som spesialisering*, eller som *organisatorisk prinsipp* for produksjon av tjenester. Sosialkomiteén så *profesjonalisering* først og fremst som en trussel mot de folkevalgtes rom for politisk styring, og var opptatt av vilkårene for lokaldemokratiet. ⁷¹⁹

Sosiallovutvalget kan på flere nivå forstås som et brudd med tankegodset i diskusjonene om organiseringen av sosialsektoren på 1970-tallet. *Sosionomene*, som ble forstått som en spesialitet innen for det kommunale sosiale arbeidet, betraktes av utvalget som generalister, men muligens ikke i tilstrekkelig grad. *Spesialisering* ses i seg selv som uheldig, og det

⁷¹⁴ Ibid.: 124.

⁷¹⁵ Ibid.: 122.

⁷¹⁶ Ibid.

⁷¹⁷ Ibid.: 124.

⁷¹⁸ Innst. S. nr. 260 (1975-76): 15.

⁷¹⁹ Ibid.

antydtes i det hele tatt at departementet bør gripe sterkere inn i utdanningen av personell til sektoren. Til en viss grad reises det spørsmål ved *sosionomutdanningen* (i den utforming den da hadde) sin relevans for sektoren. En del talte for at *spesialisering* burde motvirkes ved å gjøre utdanningen av personellet innenfor sektoren enda videre, slik at de utdannede i enda større grad ble å betrakte som generalister. I tillegg burde utdanningene bli organisert slik at «ulike faggrupper får kunnskaper og holdninger som gir best mulig grunnlag for samarbeid». ⁷²⁰ Til sist foreslo de at kommunen pålegges å sørge for etter- og videreutdanning av personellet, og plikt for personellet til å følge denne. Slik sett sender en både signaler inn i utdanningssystemet, om hva en ønsker av den statlige sosialarbeiderutdanningen og får gjennom loven en mulighet for etterprøving av kompetanse gjennom etter- og videreutdanning.

Sosiallovutvalget argumenterte for en langt mer omfattende kontroll med bemanning og utdanning innenfor sosialsektoren, men ble ikke fulgt i sin tanker om lovpålagt regulering av fagpersonell ved sosialkontorene. Framfor å åpne for kritikk av *profesjonalisering* og *spesialisering* som brede tendenser innenfor sektoren som et hele, ble det i proposisjonen rettet mer direkte kritikk mot utdanningsinstitusjonene. Det hevdes at disse «ikke er godt nok rettet inn mot sosialsektorens behov». ⁷²¹ I lovproposisjonen tas det derfor til orde, slik *Sosiallovutvalget* hadde gjort ut fra et noe annet grunnlag, at departementet burde ha et sterkere engasjement «i spørsmål som angår grunnutdanningens innhold». ⁷²² Deler av *Sosiallovutvalgets* argumentasjon ble dermed kjøpt, men uten at det i dette lå noen utfordring mot de yrker og utdanning som fantes. Framfor å reise et mer grunnleggende spørsmål om hva slags bemanning og utdanning en hadde behov for, burde en se reformpotensialet i det eksisterende apparatet.

I sosialtjenesteloven finnes det to tydelige spør fra diskusjonene om bemanningens og utdanningens karakter. Det slås fast at kommunen har ansvar for opplæring av personell, at personellet har plikt til å delta i den opplæring som anses nødvendig. ⁷²³ Staten har ansvar for å «sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personale, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning». ⁷²⁴ Her lå ingen intensjon om omfattende

⁷²⁰ NOU 1985:18: 254.

⁷²¹ Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 28.

⁷²² Ibid.

⁷²³ Lov om sosiale tjenester m.m., §2-3, andre ledd.

⁷²⁴ Ibid.: §2-5, e).

kontroll med utdanning, men først og fremst en plikt til å sørge for at relevant utdanning fantes. Sett i forhold til sosialomsorgsloven medfører disse bestemmelsene en presisering av betydningen av *fagkompetanse*. Selv om loven ikke peker i retning av kontroll med grunnutdanningen, som en materialisering av kritikken som kan leses ut av *Sosiallovutvalget*, bærer lovteksten likevel fremdeles på muligheter for kontroll med bemanningens kompetanse. For det første ligger det et element av kontroll i at offentlige myndigheter har ansvaret for å regulere tilbudet av utdanning. Kanskje viktigere er det likevel at loven kan forstås å åpne for et system med etatsintern opplæring, på toppen av grunnutdanningen, som gir langt mer definerte muligheter for politisk kontroll med kompetansen som skal ligge til grunn for det sosiale arbeidet.

For å oppsummere: Trekker vi en linje fra 1960-tallet og fram til sosialtjenesteloven ser vi gjennomgående at sosialt arbeid og generelt behovet for fagkompetanse er viktig tema i diskusjoner om sosialsektorens organisering. Med bakgrunn i de ulike reformdokumentene og lovforarbeidene ser vi spor av framveksten av en mer spesialisert arbeidsdeling, karakterisert som en *profesjonalisering*. Denne *profesjonaliseringen* kjennetegnes ved en funksjonell spesialisering, hvor de folkevalgte rendyrker en plan-, styrings- og kontrollfunksjon, mens fagadministrasjonen overtar klientkontakten og ansvaret for en faglig forsvarlig behandling. *Fagkompetanse* blir beskrevet som en driver i denne utviklingen og som en forutsetning for det videre arbeidet. Koplingen mellom fag, utdanning og arbeidsoppgaver bidrar til standardisering og garanterer for en viss kvalitet. I tillegg til dette bidrar yrkesetiske normer til kvalitetssikring av arbeidet. *Sosialfaglig kunnskap* generelt og *sosionomer* spesielt beskrives som en del av denne utviklingen, men i varierende grad som en forutsetning.

Sosialsektoren blir i denne tiden preget av at sosialarbeidere blir den største yrkesgruppen ved sosialkontoret, noe som er villet politikk i alle fall fram til 1981. Sosialt arbeid i betydning *fag* og *yrke* blir begreper som brukes med større selvfølgelighet i diskusjoner om sosialsektoren, muligens i en slik grad at det er vanskelig å diskutere organiseringen i sektoren uten å bruke begrepene. Samtidig blir sosialt arbeid som *fag* og *yrke* tilskrevet noe ulikt innhold. Det vil si, det blir diskutert hvorvidt yrket og faget er for spesialisert sett i forhold til behovet i sosialsektoren. Dette henger igjen sammen med en mer overordnet diskusjon om graden av spesialisering og arbeidsdeling innenfor organiseringen av tjenestene. Her finner vi ansatser til sterk kritikk av profesjonalisering som fenomen og av

enkeltprofesjoners innretning. Denne kritikken preget i liten grad innholdet i loven, hvor sosialt arbeid som fag får en mer definert plass enn tidligere. I siste del av kapittelet skal vi se hvilke diskusjoner som preget ordskifte om sosialtjenesteloven.

6.4 Sosialtjenesteloven og det politiske ordskiftet.

Jeg vil i det følgende tematisere ordskiftet rundt sosialtjenesteloven på to måter. Først går jeg gjennom ordskiftet for å vise hvilke tema og begreper som preget diskusjonene og hvilken grad sosialt arbeid og fagkompetanse var tema. Deretter diskuterer jeg endringer i sosiallovens historisk-politiske semantikk. Jeg vil sette sosialtjenesteloven opp mot sosialomsorgsloven og er her opptatt av historiske semantiske bevegelser i forståelsen av loven og sosialt arbeid.

6.4.1 Ordskiftet om sosialloven: Sentrale tema og begrep.

«Den økonomiske sosialhjelpen har på mange måter dominert den offentlige debatten om ny sosiallov». Slik ga Thea Knutzen fra Høyre, som var saksordfører da forslaget til ny sosiallov ble debattert i Stortinget 14. november 1991, en presis oppsummering av ordskiftet også i Stortinget.⁷²⁵ Økonomisk sosialhjelp var det tema som ble tatt opp i flest hovedinnlegg, flest kommentarer og som det totalt sett var mest diskusjon rundt og uenighet om. I tillegg var det en del diskusjon omkring formålsparagrafen og lovens virkeområde, mens spørsmål knyttet til kompetanse, fagutdannet arbeidskraft og sosialt arbeid/sosialarbeidere i liten grad ble eksplisitt tematisert. I diskusjoner om forebygging og økonomisk sosialhjelp møter vi ulike forståelser av hvordan arbeidet burde organiseres og hvilke prinsipper som skulle legges til grunn for organiseringen. Selv om *sosialt arbeid* ikke ble eksplisitt tematisert som *fag*, gir ordskiftet en inngang til å forstå hvilke sider ved det kommunale sosialarbeidet som ble tematisert og muligens hvilke som ble forstått som viktig eller mindre viktig. I det følgende skal jeg først vise hvordan *kompetanse* og *sosialt arbeid/sosialarbeidere* ble eksplisitt tematisert. Dernest skal jeg knytte dette til diskusjoner av forebyggende arbeid og av økonomisk sosialhjelp. Hensikten er å vise hvilke forståelser av *sosialt arbeid* vi kan lese ut av ordskiftet.

Ordsiftet om sosialomsorgsloven var preget av diskusjoner om personalets beskaffenhet og hva slags holdninger og kompetanse som burde ligge til grunn for arbeidet. Det florerte av

⁷²⁵ Odelstings Tidende, 1991-92: 51.

betegnelser som tilskrev sosialt arbeid ulike betydninger. Samtidig var det få som var opptatt av fagutdannede sosialarbeidere og at det sosiale arbeidet skulle ha et sosialfaglig fundament. Ordskiftet om 91-loven skiller seg fra det om 64-loven ved at kompetanse i det hele tatt blir lite tematisert. I hele ordskiftet finner vi fem utsagn hvor spørsmål om kompetanse, arbeidskraft, sosialt arbeid/sosialarbeidere er tema. Disse fordeler seg på tre ulike diskusjonsområder, to av temaene berøres i mer enn ett utsagn, og to av utsagnene tar form som en utveksling av argumenter rundt et og samme tema.

(1) Et trekk ved den nye loven som ble løftet fram av flere var at en rekke tjenester ble lovfestet. Hensikten med denne lovfestingen var å sikre likt tjenestetilbud i kommunene, slik at hjelpesøkende ble møtt av det samme tilbudet uavhengig av hvor de bodde. Loven var slik uttrykk for at staten grep inn i det lokale selvstyret ved å normere innholdet i den kommunale sosialsektoren. Kari Helliesen (AP) hadde merket seg at denne normeringslinjen ikke bare gjaldt tjenestene. Hun trakk spesielt fram «lovfesting av ansvaret for opplæring av sosialtjenestens ansatte, slik det er lovfestet for helsetjenestens ansatte».⁷²⁶ Helliesen var slik en av få som var opptatt av å sikre det faglige grunnlaget for det kommunale sosialarbeidet.

(2) I forarbeidene til loven hadde det blitt reist spørsmål ved kompetansebehovet i sosialtjenesten. Med bakgrunn i en kritisk drøftelse av forholdet mellom *sosial behandling* og *økonomisk sosialhjelp* hadde *Sosiallovutvalget* argumentert for at arbeidet med stønadsutmåling burde skilles ut fra behandlingsskjeden og overlates til merkantilt personell. Dels mente de at dette ville løse et kapasitetsproblem: Det var en kjensgjerning at arbeidet med stønadsutmåling etter hvert hadde kommet til å dominere tidsbruken ved sosialkontoret, noe som ga mindre tid og rom for *sosial behandling*. Dessuten argumenterte de for at sammenblandingen av *rehabiliteringsrettet hjelpe- og behandlingsarbeid* og tildeling av *økonomisk sosialhjelp* førte til en uheldig sammenblanding av hjelp og kontroll, og kunne virke moraliserende og stigmatiserende overfor de som søkte hjelp. Jeg har vist at disse kritiske merknadene finnes i 89-proposisjonen men ikke i den endelige proposisjonen fra 1991. Heller ikke i ordskiftet var det noen som tok opp den mer kritisk orienterte diskusjonen om behandlingsskjeden. Derimot var det enkelte som hadde merket seg at det kunne være behov for kompetanse i økonomi. Det ble bemerket at en i tillegg til «sosionomer» også hadde behov for kompetanse i «jus, økonomi og administrasjon».⁷²⁷

⁷²⁶ Ibid.: 76.

⁷²⁷ Ibid.: 75. Se innlegg fra representanten Ole Johs. Brunæs (H).

Marie Brenden (AP) argumenterte sågar for at det fantes et behov for en viss type økonomisk kompetanse ved sosialkontoret:

Den nye loven legger stor vekt på å forebygge sosiale problemer. Dette er kanskje den største utfordringen for dem som til daglig skal praktisere loven. Det gjelder både for befolkningsgrupper og overfor enkeltmennesker. Der er derfor helt nødvendig å finne en riktig sammensetning av personell og gi opplæring til å dekke de behov som fins. Lovforslaget tar hensyn til dette. Når det i merknadene understrekes behovet for kompetanse på økonomisk rådgivning, er det nettopp ut i fra den kjempemessige økningen i utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Men her trengs jordnære hverdagsøkonomer, ikke teoretiske fantasiøkonomer, for dette skal være hjelp til selvhjelp.⁷²⁸

Dette var de eneste utsagnene hvor kompetansebehovet ble knyttet til bestemte fag utenom *sosialt arbeid*. Når vi vet at diskusjoner om økonomisk sosialhjelp og sosialsektorens økonomi dominerte både ordskiftet og lovforarbeidene er dette lite oppsiktsvekkende. Det er samtidig interessant hvordan Brenden presiserer at behovet ligger i «jordnære hverdagsøkonomer», ikke «teoretiske fantasiøkonomer». Disse formuleringene inngår i en augmentativ struktur hvor poenget synes å være at det faglige perspektivet ikke må overdrives. Antakelsen synes å være at økonomien da vil bli for komplisert for de hjelpesøkende og mindre til hjelp. Dette minner om måten kompetansebehovet innenfor sosialsektoren ble alminneliggjort på 1960-tallet, når en etterspurte «mennesker» heller enn «funksjonærer» – «folk med hjertevarme», framfor sosialfaglig kompetanse. Vi skal ikke dra for mye ut av Brendens formuleringer all den tid hun er alene om dem. Samtidig kan vi merke oss at dette perspektivet heller ikke kritiseres, og at i et ordskifte hvor diskusjoner av økonomisk sosialhjelp dominerer, blir ikke mangel på fagøkonomer forstått som er et vesentlig problem. Dette kan tolkes dithen at den økonomikompetansen det er behov for, antas å ikke være mer krevende enn at *ikke-økonomer* kan beherske den og at arbeidet kan utføres av *generalister*.

(3) Med utgangspunktet i uenighet omkring betydningen av lovens formuleringer om *forebyggende* og *oppsøkende arbeid*, ble *sosialarbeidere* tematisert som *yrkesutøvere* og *profesjonelle*. Denne diskusjonen hører også inn under en mer overordnet diskusjon om hvorvidt sosialtjenesteloven i vesentlig grad utvidet sosialtjenestens virkeområde. Og i neste omgang, i hvilken grad den var en reform som medførte noe vesentlig nytt i sosiallovgivningens utvikling. For å ramme inn tematiseringen av *sosialt arbeid*, vil jeg først

⁷²⁸ Ibid.: 73

ta et steg tilbake og gå gjennom en del utsagn som gjør at det blir tydelig hvilken umiddelbar (polemisk) kontekst vi må se begrepsbruken i.

At loven representerte en vesentlig endring i sosialtjenestens virkeområde var et syn som ble målbåret av mange: «Hvis en studerer formålsparagrafen», påpekte Anne Enger Lahntein (SP), «vil det slå en hvor ambisiøs og omfattende den egentlig er».⁷²⁹ Den var uttrykk for «nytt tankesett» hevdet Borghild Røyseland (KrF).⁷³⁰ «En sterk utvidelse av lovens virkeområde», uttalte Inger-Marie Ytterhorn (FrP).⁷³¹ Saksordføreren Knutzen (Høyre) var noe mer tvetydig i sin karakteristikk av loven og formålsparagrafen. Loven som et hele ble karakterisert som «i stor grad en oppfølging nåværende lovgivning og praksis».⁷³² Med referanse til nettopp formålsparagrafen la hun vekt på at det for «Høyre har (...) vært viktig å understreke at sosialtjenesten verken kan eller skal være et altomfattende omsorgsapparat som styrer tilværelsen for kommunens befolkning».⁷³³ Hvorfor var en slik understrekning viktig for Høyre?

Knutzen la i sitt innlegg vekt på at det var «viktig å begrense forventningene og kravene til sosialtjenesten, slik at tjenestens mulighet for å være et sikkerhetsnett for de svakeste, kan opprettholdes».⁷³⁴ Dette gjentok hun i flere replikkvekslinger for å imøtegå påstander fra ulike parter om at loven på ulike måter representerte en utvidelse av sosialtjenestens virkeområde. Hun presiserte at Høyre ikke var enig i at loven representerte «en sterk utvidelse i forhold til den gamle lov om sosial omsorg».⁷³⁵

Det som utvidelsen gjelder, er først og fremst tjenestetilbudet. (...) Når det gjelder andre typer virksomhet, f.eks. det forebyggende arbeid, har Høyre (...) advart mot at det skapes for store forventninger til sosialtjenesten. Vi mener at dette skal være et nettverk som først og fremst er en sikring for de svakeste, og da skal man ikke utvide alt for mye. Vi har advart mot det, og vi mener at det bør være en advarsel som følger praktiseringen av den loven vi i dag behandler.⁷³⁶

At *forebyggingsaspektet* ble løftet fram som en vesentlig nyvinning var et generelt trekk ved ordskiftet. De konkrete formuleringene om at formålsparagrafen representerte en «sterk

⁷²⁹ Ibid.: 85-86.

⁷³⁰ Ibid.: 66.

⁷³¹ Ibid.: 52.

⁷³² Ibid.: 50.

⁷³³ Ibid.

⁷³⁴ Ibid.

⁷³⁵ Ibid.: 52.

⁷³⁶ Ibid.: 52-53.

utvidelse», skrev seg imidlertid fra FrP. Det synes i så måte som det først og fremst var disse representantenes synspunkter Knutzen gikk i rette med.

Det var flere ting ved formålsparagrafen som bekymret FrPs representanter og som de mente bidro til en «sterk utvidelse» av lovens virkeområde. De var generelt opptatt av formuleringene om *forebygging* og spesielt av det som gjaldt «oppsøkende virksomhet». ⁷³⁷ I tillegg var de bekymret for formuleringene om «likeverd og likestilling», og hva disse kommuniserte med hensyn til hva en oppfattet som «akseptabelt sosialt fellesskap» og «akseptabel livskvalitet». ⁷³⁸ «Denne dyneløftingen med formål sosial uniformering skal vi ha oss frabedt», uttalte representanten Alvheim: «Så lenge den enkelte av oss ikke ligger samfunnet til byrde eller med vår måte å leve på skader andre, bør sosialtjenesten holde seg langt unna». ⁷³⁹ Det måtte være opptil de hjelpetrengende å henvende seg til sosialkontoret når de trengte hjelp: «Det kan ikke være samfunnets oppgave å lete seg frem til problemer og problemområder i folks livssituasjoner eller hjem». ⁷⁴⁰

Partiet fryktet at sosialtjenesten utviklet seg i retning av et slags organ for sosial overvåking av lokalsamfunn. De argumenterte både prinsipielt og pragmatisk: Dels anså de slik *oppsøkende forebygging* som et inngrep mot folks «personlige integritet», dels mente de at en slik virksomhet ville stå i veien for lovens mulighet til å kunne fange opp «de som faller utenfor». ⁷⁴¹ De fryktet en svekkelse av sosialtjenestens evne til å være et *sosial sikkerhetsnett* for de svakeste og effektiviteten i tjenetilbudet som et hele. På den ene siden ble det argumentert for at vekt på forebygging og oppsøkende virksomhet ville bety en utvidelse av virksomheten til sosialkontoret. På den andre siden ble det hevdet at *sosialarbeidere* allerede sto for en *oppsøkende praksis* som heller burde begrenses enn sanksjoneres ved lov. *Sosialarbeiderne* ble karakterisert som «geskjeftige» og «overivrige». ⁷⁴²

«Vi tror at vi har mer enn nok om vi ikke også skal få folk som går rundt på dørene og undersøker om det kan finnes noe å sette fingeren på, og som kanskje har den holdningen som jeg har sett i

⁷³⁷ Ibid.: 50.

⁷³⁸ Ibid.: 83. Se innlegg i fra representanten Alvheim.

⁷³⁹ Ibid.: 77.

⁷⁴⁰ Ibid.: 88

⁷⁴¹ Ibid. Se henholdsvis s. 83 og 87.

⁷⁴² Ibid.: 61. Se innlegg fra representanten Hagen.

enkelte sirkulærer, at vi alle er sosialklienter, men vi er ikke helt klar over det inntil noen profesjonelle forteller oss hvor vanskeligstilte vi egentlig er».⁷⁴³

Carl I. Hagen (FrP), som frontet denne argumentasjonen, ble i sin tur anklaget av Britt Jørgensen (AP) for å skape frykt for «geskjeftige sosialarbeidere» som kunne «blande seg inn i privatlivet til vanlige mennesker under dekke av å drive såkalt forebyggende arbeid».⁷⁴⁴ «Hva er begrunnelsen», spurte hun, «for at Fremskrittspartiet rakker ned på en hel profesjon som i en vanskelig arbeidssituasjon gjør en stor innsats. Forebyggende arbeid er da ikke snusing», konstaterte hun avslutningsvis.⁷⁴⁵

Oppfattelsen av *forebyggende arbeid* som «snusing», legemliggjort ved *profesjonelle sosialarbeidere* var heller ikke utbredt, men tilhørte FrP. Det samme gjaldt bekymringer om at *forebyggende arbeid* skulle medføre noen form for «sosial uniformering». Majoriteten av dem som diskuterte forebygging hadde som utgangspunkt at det sosiale arbeidet hadde blitt for «reparativt», noe som ble oppfattet som lite effektivt.⁷⁴⁶ Å styrke det *forebyggende arbeidet* ble ansett som et rasjonelt effektiviserende bidrag til bekjempelsen av sosiale problem. Selve *forebyggingsbegrepet* ble også brukt på helt andre måter enn hva representantene fra FrP gjorde:

Vi har (...) fått et lovforslag som understreker nødvendigheten av at også sosialtjenesten har et viktig medansvar når det gjelder forebyggende virksomhet. Det siste beklager jeg at enkelte partier (Frp og H), har ønsket å snevre inn eller endog ta ut av loven. Jeg tror at vi må ha en langsiktig strategi på det forebyggende plan, er ulike sektorer og instanser er delaktige, dersom vi skal hindre at sosiale problemer oppstår. I motsatt fall frykter jeg at sosialtjenesten ikke vil makte sine oppgaver med et stadig større reparasjonsansvar. Det nytter ikke å ligge på kne og tørke vann som renner fortere og fortere.⁷⁴⁷

I dette innlegget la Alf E. Jacobsen (AP) til grunn at ansvaret for *forebygging* ikke bare var noe som lå til sosialtjenestens daglige virksomhet, men et *generelt perspektiv* som burde ligge til grunn for arbeidet i mange sektorer. «Det viktigste forebyggende tiltak er at vi i fellesskap sikrer at alle som kan, har et arbeid å gå til eller får tatt utdanning som kvalifiserer til arbeid», utalte sosialminister Tove Veierød, og understreket at sosialtjenestens arbeid derfor ikke «kan (...) drives isolert fra det øvrige velferdsapparatet. Behovet for samarbeid

⁷⁴³ Ibid.

⁷⁴⁴ Ibid.: 60.

⁷⁴⁵ Ibid.

⁷⁴⁶ Ibid. Se for eksempel innlegg i fra representanten Britt Jørgensen, s. 86 og Ole Johs. Brunæs, s. 91-92.

⁷⁴⁷ Ibid.: 53.

og samordning på tvers av forvaltningsnivå og etatsgrenser er helt avgjørende».⁷⁴⁸ Denne måten å ta i bruk *forebyggingsbegrepet* eksemplifiserer en tendens i hele ordskiftet: En var mer opptatt av å diskutere hvordan arbeidet skulle organiseres enn å konkretisere innholdet eller hva slags kompetanse arbeidet fordret.

Hva så med spørsmålet om økonomisk sosialhjelp, som altså var det tema som «dominerte» ordskiftet. Økonomisk sosialhjelp ble tematisert gjennom diskusjon av en rekke undertema. Satt i sammenheng kan vi med bakgrunn i disse diskusjonene utlede en rekke argumenter som henger sammen, og som sammenfatter forståelsen av økonomisk sosialhjelp.

(1) Reformen ble satt i kontekst, og behovet for reform begrunnet ved at en viste til veksten i antallet sosialhjelpssøkere. Selve utgiftbyrden var et sentralt problem. (2) Dernest ble det pekt på klientene og hvordan stønaden virket overfor disse. Dels ble det antydnet at det forekom misbruk av ordningene fordi det var for lett å få tilgang til dem. Det ble hevdet at mottakerne var *passive*, at selve ordningen virket *passiviserende* og at en ny lov måtte virke *aktiviserende*. Det ble dermed lagt vekt på ulike tiltak som skulle virke *aktiviserende*. Diskusjonen rundt forslaget om å sette sosialhjelpssøkere i passende arbeid var særlig framtreddende. Men også andre *arbeidsrettende* tiltak ble diskutert. (3) Videre ble det hevdet at *aktiviseringsarbeidet* overfor *passive* stønadsmottakere, ville lettes gjennom nærmere *samordning* av arbeidet til sosialetaten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten. (4) Til sist, på ulike måter ble det presisert at arbeidet med sosialstønaden måtte sentreres rundt en *individuell behandling*. Med bakgrunn i dette var det klart flertall for å beholde den behandlingsskjeden som hadde blitt innstiftet med loven i 1964, hvor økonomisk sosialhjelp var et hjelpetiltak, som måtte ses i sammenheng med andre tiltak. Som et tilleggspunkt (5), ble det av en del representanter vist til at en også burde gjennomgå arbeidsmetodene ved sosialkontorene, men dette ble ikke utdypet noe videre. Hva sier så denne argumentasjonsrekken om forståelsen av sosialt arbeid? Hvilke sider ved sosialtjenestens arbeid var det som ble vektlagt?

For en stor del dreide diskusjonene om økonomisk sosialhjelp seg om hvordan en kunne begrense utgiftsveksten, sikre at bare de som var berettiget fikk stønad, og at folk som var arbeidsføre ikke forble sosialklienter. En følge av dette var at mye av oppmerksomheten ble rettet mot sosialtjenestens *kontrollaspekt*. Vilårsformuleringen ble forstått som et tiltak som

⁷⁴⁸ Ibid.: 81.

bidro til å styrke «kontrollhensynet» i sosialloven.⁷⁴⁹ Behovet for å styrke *kontrollen med stønadsutmålingen* kan vi spore gjennom mobiliseringen av flere typer argument.

Saksordføreren argumenterte for at det i stønadsutmålingen var viktig at sosialkontoret uhindret kunne hente inn ligningsopplysninger, «også når klienten nekter å gi dem». Hun utdypet:

Korrekte opplysninger er viktige for sosialetaten, spesielt når saksmengden er stor. Det kan hindre misbruk, feilbruk og spare saksbehandlingstid. Høyre for sin del mener også at sosialkontoret bør kunne spørre klientene om hvordan de har brukt inntekten de har hatt siste måned, når de søker om sosialhjelp.⁷⁵⁰

Det siste kravet fra Høyre var ikke noe som materialiserte seg i loven, og utsagnet er først og fremst egnet til å vise hvordan kontrollaspektet ved sosialtjenestens arbeid ble tematisert. Det ble både knyttet til faren for misbruk og til effektiviteten innenfor sektoren. De fleste som argumenterte for en innstramning eller presisering av vilkårene tok imidlertid ikke i bruk begrepet kontroll, men diskuterte forholdet mellom plikter eller ansvar og rettigheter. KrFs Borghild Røyseland uttalte at «det synes etter hvert som sammenhengen mellom personlig ansvar og rettigheter og enkeltmenneskets ansvar overfor fellesskapet er blitt svekket».⁷⁵¹

Denne pliktorienterte argumentasjonen vi ser fra representanten Røyseland fantes i ulike varianter. *Plikten* ble gitt ulik form, og selve *pliktaspektet* vektet med ulik styrkegrad. Det fantes en form for generell tematisering av den nye loven som en «ansvarsbevisstgjøring», og hvor vilkårsformuleringen ble pakket inn i formuleringer om «plikter og krav» overfor søkerne.⁷⁵² Representanter fra FrP gikk lengst i å legge vekt på søkerens «personlige ansvar», og mente at lovens virkemidler burde vært sterkere.⁷⁵³ Det ble hevdet at en i debatten hadde sett en tilbakevending av «det gamle slagordet» om «gjør din plikt, krev din rett», som en «ikke hørt i denne salen på mange, mange år». Representanter fra AP presiserte at de ikke bare ønsket å styrke *pliktaspektet*. Med klar referanse til flertallssynet ble det argumentert for at «fra Arbeiderpartiets side har vi vært mindre opptatt av straffereaksjoner» ved loven».⁷⁵⁴

⁷⁴⁹ Ibid. Dette ble tydeligst formulert av representanten John G. Bernander (H), som var forslagsstiller for Dokument8-forslaget hvor den gjeldende vilkårsformuleringen ble lansert.

⁷⁵⁰ Ibid.: 51.

⁷⁵¹ Ibid.: 60.

⁷⁵² Se innlegg fra representanten Eva R. Finstad fra Høyre, Ibid.: 84.

⁷⁵³ Ibid.: 57. For liknende argumenter se innleggene til representantene John Alvheim og Inger-Marie Ytterhorn, s. 77, og 87-88.

⁷⁵⁴ Ibid.: 89.

De ønsket «rett og plikt til arbeid, arbeidstrening eller utdanning».⁷⁵⁵ AP var altså for å presisere pliktaspektet, men ville i liten grad innlate seg på diskusjoner om misbruk og tanker om at hjelpesøkende kunne settes til å utføre et hvilken som helst arbeid. Fra AP ble det også hevdet at FrP sto for en vridning av forholdet mellom *plikt og rett*, hvor *rettsaspektet* ble tvunget i bakgrunn.⁷⁵⁶ Representanter fra SV strakk det enda lengre og mente at den nye lovens formuleringer var å rette «pekefingeren» mot de som trenger hjelp. Fra både SV og AP ble flertallets måte å forstå og argumentere for lovens *plikt-* og *kontrollaspektet* forstått som en *stigmatisering* av søkere med reelle problemer.⁷⁵⁷

Når AP og SV var kritiske til vilkårsformuleringen skyldtes dette ikke bare måten de tolket lovens *kontrollaspekt*. De fryktet en vridning i sosialtjenestens arbeid «i retning av at ungdom settes i permanent arbeid for sosialhjelp», uten «arbeidstrening- eller kvalifiseringsperspektiver».⁷⁵⁸ De borgerlige utalte aldri at de hadde til hensikt å gjøre sosialkontoret til et kontor for arbeidsformidling. De presiserte at intensjonen med vilkårsformuleringen var å få passive søkere ut i aktivitet, og la vekt på at det grunnleggende problemet var «at mange friske og arbeidsføre bringes inn i en uverdigg passivitet».⁷⁵⁹ Antakelsen var at «aktiviseringen» ville gi den hjelpesøkende «styrket selvfølelse» og anledning til å «føle at han er verdt noe i forhold til fellesskapet».⁷⁶⁰ Slik ville en samtidig også gi fellesskapet muligheten til å «få utført nyttige funksjoner som ligger utenfor rammen av det som kan tilbys gjennom det ordinære tjenesteapparat og arbeidsliv».⁷⁶¹

I spennet mellom argumentene fra Høyre og AP ser vi ulike oppfatninger av hva sosialtjenesten skal drive med. AP anklager Høyre for å gjøre sosialtjenesten til en *arbeidsformidlingsinstans*: Det som av flertallet ble konseptualisert som «aktivisering», ble av opposisjonen forstått som «arbeidsformidling». Representanter fra Høyre innrømte ikke dette, samtidig som de åpenbart mente at det skal ligge til sosialtjenesten å tildele sosialhjelpssøkere arbeidsoppgaver. Det vi ser er dermed at begrepet *aktivisering* betyr ulike ting for de ulike partiene: For flertallet blir det nærmest ensbetydende med «plikt til å utføre

⁷⁵⁵ Ibid.

⁷⁵⁶ Se innlegg fra representanten Britt Jørgensen (AP), Ibid. 59.

⁷⁵⁷ Se f.eks. Innlegg fra representanten Alf. E. Jacobsen, Ibid. 55.

⁷⁵⁸ Ibid.

⁷⁵⁹ Ibid.: 79.

⁷⁶⁰ Ibid. Samme type argumentasjon ble framført av representanter fra flere partier. Se f.eks. innlegg fra representanten Ole Johs. Brunæs (KrF), s. 74, eller fra representanten Ytterhorn (FrP), s. 87.

⁷⁶¹ Ibid.

passende arbeid», for AP betyr det «rett og plikt til arbeid, arbeidstrening eller utdanning», og for SV betyr det «pekefinger» og «stigmatisering». Representantene fra SV så ikke ut til å akseptere en generell karakteristik av sosialhjelpssøkere som *passive*. De var mer opptatt av hvilke rettigheter søkerne burde ha som hjelpesøkende. Med unntak av SV argumenterer dermed hele partispekteret for en viss vridning av arbeidet til sosialtjenesten, gjennom en sterkere orientering mot å få folk ut i arbeid. Diskusjonen om vilkårsformuleringen og den generelle tematiseringen av sosialtjenestens *kontrollaspekt*, viser en helt annen måte å tematisere *det sosiale arbeidet* enn det som preget ordskiftet i 1964. I den grad kontroll var tema her, var det som noe en ville bort i fra, idet *sosial behandling* skulle innebære at hjelpen fikk et mindre kontrollerende preg.

6.4.2 Endringer i sosiallovens historisk-politiske semantikk.

Sammenligner vi de to ordskiftene rundt sosiallovene i 1964 og 1991, ser vi at det er ulike aspekt ved det kommunale sosialarbeidet som tematiseres. I 1964 sto spørsmål om hvem som skulle utføre det sosiale arbeidet og hva slags kompetanse de skulle ha sentralt. Ordskiftet i 1964 var sentrert rundt noen sentrale begreper: *sosial omsorg* og *sosial behandling*, som ble oppfattet å kommunisere hvilke underliggende ideer loven var fundert på. Disse begrepene synliggjør en historisk-semantisk bevegelse bort fra fattig- og forsorgslovgivningen, og gir de klareste språklige uttrykkene for at sosialomsorgsloven var tenkt som et klart brudd med den rådende lovgivningen.

Det er ingen slike sosialpolitiske signalbegreper som strukturerer ordskiftet omkring sosialtjenesteloven. Mens lovbenevningene fattig-, forsorg- og omsorg- fungerer som analytiske brennpunkter, som gir en inngang til å studere en historisk-semantisk bevegelse, synes benevningen *sosialtjeneste* mer nøytral. Med Koselleck ville det i det hele tatt være problematisk å karakterisere *sosialtjeneste* som et begrep. Som betegnelse brukes det verken programmatisk eller polemisk og har ingen klar retorisk funksjon. Det gir ingen signaler om innholdet i arbeidet i den kommunale sosialsektoren. Der finnes ingen strid eller tolkningsforskjeller hva gjelder innholdet i sosialtjenesten som knytter seg til selve betegnelsen *sosialtjeneste*. Det er en heller generisk betegnelse som tjener til å gi navn til etaten (sosialtjenesten) og til det etaten skal gjøre (levere sosiale tjenester).

Ordskiftet preges heller ikke av diskusjoner om hva slags *kompetanse* som skal ligge til grunn for arbeidet. Det er lite diskusjon omkring personalets beskaffenhet, deres holdninger eller disposisjoner, erfaring eller utdanning. At det finnes et personale som kan sette loven ut

i livet synes å bli tatt for gitt. I stedet kretser diskusjonene rundt spørsmål om klienten, om organiseringen av arbeidet, og om behovet for å forhindre årsakene til sosiale problemer. Samtidig er det strid om hvordan enkelte av tjenestene skal forstås, hvordan de skal eller bør virke eller ikke virke. Det gjelder først formålsparagrafen og bestemmelsene om forebygging: Vi finner ulike forståelser av hvilke betydninger av *forebygging* som skal vektes tyngst, og hvor viktig *forebygging* er for loven som et hele. To betydninger av *forebygging* er i virke. Det er (1) *forebygging forstått som samfunnsplanlegging*: Forebygging konseptualiseres her som et generelt perspektiv som bør inn som ledd i planarbeidet til samfunnets institusjoner, slik at en kan forhindre at *sosiale problem* oppstår. Derest er det (2) *forebyggende arbeid* forstått som *oppsøkende virksomhet overfor klienter og grupper*: Her vektes det oppsøkende arbeidet rettet mot å *korrigere* individer og familier som faller utenfor standarder for hva som er *sosialt akseptabelt*, eller motvirke at de kommer dit. *Oppsøkende virksomhet* synes generelt å bli oppfattet som viktig, mens Høyre ønsker å dempe forventningen til den, og FrP stiller seg som kritisk motstander når de forstår den som *sosial kontroll/overvåking*. Denne siste betydningen av forebygging har ikke vid sosial rekkevidde.

For det andre gjelder det den *økonomiske sosialhjelpen*, hvor vilkårsbestemmelsene er det som blir mest diskutert: Vi finner her ulike forståelser av hva det å stille vilkår impliserer, og i sammenheng med dette finner vi ulike forståelser av begrepet *aktivisering*. Flertallet forstår det å stille vilkår nettopp *som aktivisering*, noe som det forutsettes innebærer *at den enkelte får brukt sine evner*. AP presiserer at det å stille vilkår om arbeid er en form for *aktivisering* som impliserer *stigmatisering*. SV er ikke i mot at folk skal få tilbud om tiltak som kan føre dem inn i arbeid, men mener at det å sette vilkår for tildelingen prinsipielt sett innebærer *stigmatisering*.

I kapitlet om sosialomsorgsloven har jeg vist at sosialt arbeid ble formulert innenfor to ulike og motstridende semantiske felt. De fleste argumentene ble formulert innenfor det jeg har kalt *ideen om sosial omsorg som humanisering*, mens *ideen om sosial omsorg som fagliggjøring* var mindre virksom. Diskusjonen av hvilke semantiske felt som var virksomme i 1964 ble ført med sikte på å vise hvordan *sosialt arbeid* – i betydning, hva sosialarbeidere burde representere *som arbeidskraft* – ble forstått og konseptualisert. Dette ble knapt diskutert i 1991. *Idéen om sosial omsorg som humanisering*, slik den var virksom i 1964, rammet ikke bare inn diskusjoner om arbeidskraftsbehovet, men angir også en mer

overordnet forståelse av hensikten med loven. Spørsmålet i det følgende er hva slags *semantiske felt* som rammer inn diskusjoner om sosialtjenesteloven i 1991, sett i forhold til 1964.

Vi kan umiddelbart slå fast at en *idé om sosiale tjenester som humanisering* har liten relevans for å forstå sosialtjenesteloven. Det er en måte å tematisere loven på som hverken preger forarbeidene eller ordskiftet. Med bakgrunn i lovforarbeidene og lovteksten ser vi at en *idé om fagliggjøring av arbeidet i sosialsektoren* er helt avgjørende for å forstå utviklingen i sektoren etter 1964 og loven i 1991. Fra *Sosialreformkomitéen* ser vi en klart sterkere vektlegging av fagkompetanse, en presisering av at behandlingen må utføres på et faglig grunnlag og at dette må sikres gjennom fagutdannet arbeidskraft. Dette kommer til uttrykk gjennom bruken av begrepet *faglig avgjørelseskompetanse* i argumentasjonen som leder fram til lovfestet delegasjon. Etter hvert kommer det også til uttrykk i loven gjennom arbeidsdelingen mellom styret og administrasjonen og bestemmelsen om at staten har plikt til å sørge for relevant fagutdanning. I relasjon til at *faglighet* blir et selvfølgelig tema å ta opp i relasjon til diskusjoner om organiseringen av sosialtjenesten, ser vi også en mer hyppig og selvfølgelig bruk av *sosialt arbeid som begrep*; i betydning *fag, fagutdannet arbeidskraft* eller som *metode* og *arbeidsmåte*. Dette kan ses som et uttrykk for at disse begrepene har langt større sosial rekkevidde enn tidligere. Denne begrepsbruken markerer en tydelig forskjell fra 1964, hvor det fantes lite rom for å argumentere for betydningen av fagkompetanse, og hvor *idéen om fagliggjøring* i visse sammenhenger stod i *motstrid* til *idéen om humanisering*.

Den siden ved lovreformen som er mest diskutert i det politiske ordskiftet er økonomisk sosialhjelp. Behovet for en reform blir begrunnet med henvisning til sosialsektorens totale økonomi, veksten i antall klienter og sosialhjelpsutgifter, og kontekstforståelsen i ordskiftet korresponderer med den vi finner i forarbeidene. Utgiftsveksten blir i seg selv ansett som et problem, samtidig som problemet knyttes til enkeltmenneskers valg og preferanser og en forskyving i samfunnets normfundament. Det legges til grunn at mottakere av stønad er passive, og at de blir passivisert av stønaden og behandlingsapparatet. Dette er et problem fordi borgerne blir avhengige av tjenester og fordi de ikke bidrar som produktive borgere. De blir både et problem for seg selv, for samfunnet som et hele og ikke minst for samfunnsutviklingen. De bestemmelsene i loven som blir mest diskutert, formuleres i relasjon til denne problemhorisonten. Arbeidet med den økonomiske sosialhjelpen må

effektiviseres, kontrollen med utbetalingene må styrkes og søkere må aktiviseres. Lovens kontrollhensyn styrkes og det gis anledning til å kreve at søkere tar arbeid og slik kommer i aktivitet. Forebygging blir diskutert som tiltak på strukturnivå; for å forhindre passivitet og legge til rette for aktivitet, og på organisatorisk nivå; for å lette muligheten til å bringe søkere raskt ut i aktivitet – primært arbeid. Både samfunnsarbeid og organisatorisk samordning blir slik formulert som midler for å aktivisere borgere som har blitt eller kan bli passivisert – i den betydning at de ikke bidrar produktivt. Dette representerer en klar innsnevring i forhold til forarbeidene og lovteksten. Hensynet til *forebygging* og bruken av *forebyggingsbegrepet* kan forstås å signalisere en vending mot *det sosiale* som forklaringsmodell: en utviding av det man ser som konteksten for sosiale problem.

Det sentrale begrepet her er *aktivisering*. For analytisk å tydeliggjøre bevegelsen fra sosialomsorg til sosiale tjenester, vil det i så måte være treffende å sette opp *ideen om sosiale tjenester som aktivisering* som kontrast til *ideen om sosial omsorg som humanisering*. En slik analytisk konstruksjon speiler de tema som det er mest diskusjon om og størst uenighet rundt og representerer aspekter som måtte diskuteres enten en var for eller i mot. For å tydeliggjøre den semantiske bevegelsen fra lov om sosial omsorg og *ideen om sosial omsorg som humanisering*, til lov sosiale tjenester og *ideen om sosiale tjenester som aktivisering*, kan vi sette det opp slik (Tabell 6.2 under):

TABELL 6.2: Semantiske felt i 1964 og 1991.

1964: Lov om sosial omsorg «Sosial omsorg som humanisering»	1991: Lov om sosiale tjenester «Sosiale tjenester som aktivisering»
Medmenneskelig varme og forståelse	Styrke lovens kontrollhensyn
Menneskelighet, vidsyn og toleranse	Forhindre misbruk
Hjarto og hjelsame hender	Sammenhengen mellom plikt og rett svekkes
Aktive, omsorgsfulle og varmhjarta menneske	Loven som ansvarsbevisstgjøring
Menneske meir enn funksjonær	Gir styrket selvfølelse for den enkelte
Medmenneskelig varme og kontakt	Gir kommunen anledning til å få utført arbeid
Arbeide i lovens ånd	Aktivisering som arbeid
Trenger folk som vet, som tror og som føler	Aktivisering som utdanning og kvalifisering
	Samordning for å bringe folk i arbeid
	Sosialtjenesten som arbeidsformidler
	Vilkår som stigmatisering
	Vilkår om arbeid som stigmatisering
	Vilkår om arbeid som undergraving av det ordinære arbeidsmarkedet
	Vilkår om arbeid som undergraving av normalarbeidet

Sammenligningen illustrerer hvordan forståelsen av sosialpolitikken, lovgivningen og det politiske ordskiftet har endret seg langs flere dimensjoner. Det er andre semantiske felt som er aktive, andre fenomener som diskuteres, andre begreper som tas i bruk når en diskuterer sosialpolitikken i 1964 og 1991. Loven i 91 rommer andre tanker om klientenes behov, om samfunnets behov – og om den sosiale problemløsningens innretning. Ordskiftet i 1964 gir uttrykk for at en ønsket et brudd med regelstyring, med «skjematisk» behandling. En ønsket medmenneskelighet og varme, mennesker heller enn funksjonærer. I 1991 ønsker en et klart formulert regelverk, med definerte kontrollmekanismer, og at dette skal håndheves. Det er ikke fokus på forståelse for den enkeltes problem, men antas at det å bringe folk i aktivitet og arbeid er løsningen både for den enkelte og for samfunnet. De sider ved det sosiale arbeidet som fikseres, er dermed først og fremst kontrollhensynet og hensynet til å få folk ut av en tilværelse som stønadsmottakere. Dette legger andre føringer for sosialarbeiderne enn det som ble gjort i 1964. Samtidig omtales loven på en måte som toner ned de underliggende tankene om *forebygging* og vrir oppmerksomheten mot *aktivisering* og kontroll. Dette må henge sammen med oppmerksomheten rundt økonomisk sosialhjelp, frykten for ukontrollert utgiftsvekst, misbruk av offentlige ytelser og passiver borgere.

Så langt om det politiske ordskiftet. Til sist i kapitlet skal jeg summere opp og diskutere hvilke forståelser av *sosialt arbeid* og *sosiale problem* som preger sosialtjenesteloven. Hva karakteriserer forholdet mellom lovene i 1964 og 1991, og hva gir min utlesning i forhold til litteraturen.

6.5 Avslutning

Følger vi litteraturen representerte sosialtjenesteloven lite nytt og var i hovedsak uttrykk for kontinuitet. Jan Messel er opptatt av at det ble lagt større vekt på forebygging, mens Terum legger vekt på at adgangen til å stille vilkår om arbeid var ny. Han ser denne presiseringen som uttrykk for en revitalisering av selvhjelps- og attføringstenkningen fra 1960-tallet, og setter dette i relasjon til *Attføringsmeldinga* og *arbeidslinja*. De viser at prinsippet om individuell behandling ble beholdt, og forstått som en forutsetning for å realisere selvhjelps- og attføringstenkningen, og at lovfestet delegasjon ikke representerte noe nytt fordi dette var innført allerede i 1978. Videre argumenteres det for at adgangen til å delegere myndighet i første rekke er et uttrykk at en ville sikre det lokale selvstyret og lekmannsskjønnet sin plass i sosialsektoren. Messel forklarer dette med bakgrunn i tiltagende behov for å føre «ansvarlig

økonomisk politikk» og viser samtidig at NOSO var svært misfornøyd med at myndigheten ikke ble overført til fagadministrasjonen. Terum mener at det blant de som skrev den siste proposisjonen fantes en mistillit til sosialarbeiderprofesjonen sitt arbeid i sosialsektoren og antyder at dette fikk betydning for innholdet i proposisjonen.

Ser vi på selve lovteksten er mange av de tolkningene vi finner i litteraturen rimelige. Det kan ikke være noen tvil om at loven viderefører behandlingsskjeden og det vide skjønnsbaserte regimet som ble innført i 1964. Det er heller ingen tvil om at vektleggingen av forebygging, og presiseringen av muligheten til å stille vilkår om arbeid er ny, selv om det fantes en generell adgang til å stille vilkår også i den forrige loven. Totalt sett er det grunn for å hevde at litteraturen gir innsikt i viktige sider ved sosialtjenesteloven, samtidig som jeg mener at det finnes et klart behov for å nyansere det bildet litteraturen gir. Jeg vil særlig peke på tre sider ved sosialtjenesteloven som historisk hendelse og tekst, hvor det er et behov for å nyansere og kontrastere det bildet litteraturen gir. Det gjelder lovens (1) *sosialpolitiske grunnlag*, dens (2) *styringspolitiske grunnlag*, og den (3) *forståelse av sosiale problem og sosialt arbeid* som kan leses ut av lovteksten og forarbeidene. Jeg holder disse tre adskilt her for analytiske formål, men i realiteten overlapper de og henger sammen med hverandre.

Når det gjelder (1) *den sosialpolitiske tenkningen*, er det to elementer som er sentrale. Det ene gjelder det Terum kaller attførings- og selvhjelpsideologien, det andre gjelder vekten på forebygging. Når det gjelder spørsmålet om hvordan prinsipper for attføringsarbeid og hjelp til selvhjelp skrives inn i sosialtjenesteloven, mener jeg at Terums syn på sosialtjenesteloven som en «revitalisering» er misvisende. Betegnelsen revitalisering kommuniserer vanligvis at noe som har vært glemt eller borte bringes fram i lyset igjen. Jeg har to innvendinger mot en slik forståelse av loven.

Først: Grunnlaget for Terums påstand er at han mener at arbeidet i sosialsektoren i fra 1960-tallet og fram til 1980-tallet blir dominert av stønadsutmåling på en slik måte at det er urimelig å karakterisere det som attføringsarbeid. Dette har Terum belyst i sin egen forskning, og vi har sett at dette er en forståelse som ble skrevet inn i lovforarbeidene, blant annet med bakgrunn i Terums forskning. Samtidig har Terum selv påpekt at attførings- og behandlingssideologien ble styrket på 1970-tallet og gjennom lovproposisjonene. Når han selv mener at denne tenkningen styrkes i det som er de mest toneangivende politiske dokumentene både på 1970- og 1980-tallet, er det et spørsmål om hvor rimelig det er å hevde

at den har vært borte. Det synes mer rimelig å tolke dette som et vedvarende sprik mellom den politiske tenkningen og de prinsipper sosialkontorene arbeider ut i fra.

For det andre er det et spørsmål om hvorvidt sosialtjenesteloven er rimelig å karakterisere som et uttrykk for den samme attførings- og behandlingstenkningen som preget sosialomsorgsloven. Jeg vil hevde at de prinsippene for attføring og selvhjelp som vi får med sosialtjenesteloven fører med seg noe nytt. I kapittel 4 har jeg argumentert for at Terums attførings- og selvhjelpsideologi ikke har den dominerende posisjonen i loven om sosial omsorg som Terum hevder. Han har rett i at 64-loven preges av et ønske og en tro på folk med sosiale problem kan få behandling og slik komme inn i en situasjon hvor de blir selvhjulpne. Samtidig mener jeg at sosialomsorgsloven også viser en tydelig aksept for at ikke alle kan bli selvhjulpne. Denne aksepten gjenfinnes ikke i sosialtjenesteloven, hvor målet er at alle skal bli selvhjulpne og hvor det presiseres at stønaden skal være subsidiær, midlertidig og bidra til å gjøre den enkelte selvhjulpne. Mens sosialomsorgsloven legger til grunn at også de som ikke kan bli selvhjulpne og har rett på betingelser for en «harmonisk livsførsel», medfører tenkningen bak sosialtjenesteloven at stønadsmottakere er *passive* mottakere som må *aktiviseres* for å unngå negative følger for den enkelte og for samfunnet. Den *individuelle behandlingen* i sosialomsorgsloven, som da konseptualiseres som *sosialbehandling*, sikter mot å finne dypereliggende årsaker for problem og gi veiledning for å hjelpe søkeren enten til å bli selvhjulpne eller å få bedre betingelsene for *harmonisk livsførsel*. Den *individuelle behandlingen* i sosialtjenesteloven utelukker ikke et slikt perspektiv, men det er ikke et eksplisitt siktemål. Derimot vektlegger sosialtjenesteloven at mange søkere har *pengeproblemer* og først og fremst trenger midlertidig støtte eller/eller hjelp til å komme seg i arbeid. Dette er bakgrunnen for at det nå gis anledning til å stille som vilkår for tildeling at søkeren må utføre passende arbeid i kommunen. Denne formuleringen kommer inn helt mot slutten av lovprosessen og erstatter det forslaget vi finner i lovproposisjonen om «rett til utdanning, arbeidstrening og arbeid», som virker mer rimelig å sidestille med 1960-tallets attføringstenkning.

Både i 1964 og i 1991 finner vi en grunnleggende oppfatning av arbeid både som en plikt overfor samfunnet og som noe positivt i seg selv for den enkelte. Men denne oppfatningen artikuleres ulikt i de to lovene. Det vi ser i 1991, er derfor ikke en revitalisering av 1960-tallets tenkning om *behandling*, *attføring* og *selvhjelp*. Det er en idé om *arbeid som et imperativ* for den enkelte og for samfunnet, som framføres med en helt annen styrke enn på

1960-tallet. Det som i etterkant er vanlig å uttrykke gjennom begrepet *arbeidslinja*, er en politisk linje rettet mot problemer med økende arbeidsledighet, fattigdom og tendenser til oppløsning av sosiale normer og fellesskap. Det er noe ganske annet enn en lov som sikter mot å utrydde en siste *restfattigdom*. Jeg sier altså ikke at Terum tar feil når han argumenterer for at *arbeidslinja* er viktig for å forstå sosialtjenesteloven. Det er heller ikke urimelig å forstå *arbeidslinja* i relasjon til den protestantiske arbeidsetikken. Men å se dette som en slags uforanderlig dypstruktur som bare gis ulik artikulasjon ville jeg være mer varsom med, fordi det underkommuniserer de historisk spesifikke betingelsene for *arbeidslinja*. *Arbeidslinja* tas nettopp i bruk som begrep på et tidspunkt hvor politikere ser det som nødvendig å stimulere enkeltmennesker til å arbeide. Begrepet kommuniserer derfor noe annet enn 1960-tallets attføringstenkning. Jeg mener derfor Terum ender med å underkommunisere forandringstempoet i den sosialpolitiske tenkingen. Han søker ut en form for kontinuitet som forklarer mangelen på den typen sosialpolitisk modernisering han definerer som sitt subjekt, og overser derfor viktige endringer.

Når det gjelder tenkingen omkring *forebygging* viser litteraturen til at dette var nytt. Hva som forstås med forebygging drøftes i liten grad. *Forebyggingsbegrepet* brukes i en rekke sammenhenger og har flere ulike betydninger. I lovens formålsparagraf angir forebygging et *generelt perspektiv* for sosialtjenesten. Det viser til et grunnleggende sosialpolitisk prinsipp og utgjør noe av fortolkningsgrunnlaget for selve lovteksten. Dette betyr blant annet at hele den sosiale behandlingkjeden, også bestemmelsene om veiledning og økonomiske sosialhjelpen, må tolkes i relasjon til det generelle målet om å forebygge sosiale problemer. Å få folk i arbeid blir *sosialt arbeid på strukturnivå*, hvor en forebygger problemer knyttet til *pengemangel* og til *passivitet*. Dette betyr igjen at både lovens begrep om *veiledning*, *behandling* og *hjelp* tilføres nye betydninger, og særlig må forstås i relasjon til *aktiviseringsbegrepet*.

Forebygging utgjør en del av de *generelle oppgavene* til sosialtjenesten. Det daglige arbeidet innebærer at de skal *følge med i lokalsamfunnet* og utvikle tiltak som bidrar til forhindre sosiale oppløsningstendenser. Dette er hva man innenfor *profesjonelt sosialt arbeid* uttrykker gjennom begrepet *samfunnsarbeid*. Den omfattende plassen som *forebyggingsbegrepet* er gitt i sosialtjenesteloven henger sammen med den historisk-semantiske bevegelsen fra *familiebehandlings-* til *helhetsprinsippet*. Denne bevegelsen impliserer en oppmerksomhetsutvidelse for sosialtjenesten og peker mot en utvidet forståelse

av *sosiale problem*. I relasjon til *helhetsprinsippet* innebærer forebygging også at sosialtjenesten har et ansvar for å *samordne- og samarbeide* med andre etater hvis arbeidsområde også innebærer arbeid med *sosiale problem*. Dette representerer en utvidelse fra sosialomsorgsloven, hvor sosialkontoret ble tilskrevet en *koordinerende og henvisende* funksjon i de tilfeller der hvor de selv ikke kunne bidra direkte til problemløsningen. Disse ulike betydningene av forebygging, viser at forebyggingstenkningen ikke kan forstås bare som en annen måte eller metode for sosialtjenesten eller sosialarbeidere å drive *sosialt arbeid*. Det er en måte å tenke rundt det offentliges ansvar for samfunnsutviklingen og offentlig problemløsning, hvor styrking av politisk kontroll og hensynet til effektiv tjenesteproduksjon er framtreddende, og som vel så mye må forstås i relasjon til styrings- og forvaltningspolitiske utviklingslinjer. Dette er historiske utviklingslinjer som i liten grad belyses i litteraturen.

Med (2) det styringspolitiske aspektet ved sosialtjenesteloven, sikter jeg til de føringene loven gir for organiseringen av sosialtjenesten som tjenesteprodusent og som iverksetter av den nasjonale sosialpolitikken. Sentrale spørsmål gjelder her (a) *forholdet mellom skjønn og regelstyring*, (b) *forholdet mellom faglig skjønn og lekmannsskjønn*, (c) *arbeidsdelingen mellom tilsatte i sosialadministrasjon og folkevalgte i sosialstyret*.

Boken til Terum bærer tittelen «grenser for sosialpolitisk modernisering» og gir slik inntrykk av å være en framstilling om spenninger i sosialpolitikken. Det vil likevel være vel så presist å karakterisere den som en diskusjon av sosialpolitikkenes styringsaspekt. Terums tese om sosialhjelpen som et politikk- og arbeidsområde preget av grenser for modernisering, bygges rundt en diskusjon av ulike måter å styre produksjonen av tjenester. Sosialhjelpen har vokst fram preget av *grenser for legalisering*; altså en politisk uvilje mot å lage klare rettsregler for stønadutmålingen, og *grenser mot profesjonalisering*; en politisk uvilje mot å gi profesjonelle autonomi i arbeidet med stønadutmålingen. Resultatet, slik Terum ser det, er at sosialhjelpen fram til og med sosialtjenesteloven forble et område hvor lekmannsskjønnet dominerte. Det er liten tvil om at det er hold i den første deltesen. Det er ikke et spørsmål om tolkning: Verken retten til stønad eller stønadsnivået har blitt lovfestet. Den andre deltesen om profesjonalisering er mer tvilsom, fordi rommet for tolkning er videre, og fordi Terums tolkning styres av måten han bruker et begrep om *profesjoner/profesjonalisering* hentet ut av moderniseringsteoretisk profesjonsteori.

Så lenge sosialhjelpen ikke lovfestes ligger det som en premiss at stønadsutmålingen er skjønnbasert. Spørsmålet er dernest hva slags skjønn som skal ligge til grunn for utmålingen. Det formelle prinsippet i sosialomsorgsloven, som også videreføres med sosialtjenesteloven, er at myndigheten til å ta slike beslutninger i siste instans ligger hos sosialstyret og folkevalgte lekmenn. Fra 1978 gis det anledning til å delegere denne myndigheten til fagadministrasjonen, og dette videreføres i sosialtjenesteloven. Terum legger tyngden på at en *bare* er villig til å lovfeste delegasjon av myndighet, og ikke overføre denne myndigheten til fagadministrasjonen. Dette tilsier at lekmansskjønnet tillegges størst vekt og utgjør en *grense for profesjonalisering*. Problemet er at Terum diskuterer denne bestemmelsen isolert, uten å undersøke de styringspolitiske kontekstene som rammer inn diskusjonene rundt den. Han får derfor ikke fram bredden i tenkningen som ligger til grunn for bestemmelsene om arbeidsdeling i sosialtjenesteloven. Han taper viktige nyanser i diskusjonen av forholdet mellom *faglig skjønn* og *lekmansskjønn* og forstår ikke hvordan *profesjonalisering* som historisk *begrep* og *fenomen* har vært med å forme utviklingen i sosialsektoren.

Jeg har argumentert for at arbeidsdelingen i sosialtjenesten kan karakteriseres som funksjonell spesialisering av det sosiale arbeidet og den politiske styringen av dette. Den viktigste begrunnelsen for ikke å overføre beslutningsmyndigheten til fagadministrasjonen ligger i ønsket om å styrke den politiske styringen av sosialsektoren, noe som igjen henger sammen med et overordnet mål om å sikre vilkårene for det lokale demokratiet og for en mest mulig rasjonell og effektiv drift av tjenestene. En forutsetning for dette er at de folkevalgte ikke engasjerer seg i det daglige arbeidet, men inntar en overordnet styrings- og kontrollfunksjon. Denne spissingen av sosialstyrets virksomhet henger igjen sammen med det såkalte *helhetsprinsippet*, som her viser til erkjennelsen av at sosiale problemer ikke kan bekjempes av sosialtjenesten alene, og at virksomheten til de etatene som kan bidra bør samordnes. Det dreier seg om å sikre at *det sosiale* ligger inne som et *generelt perspektiv* for hele den lokale forvaltning. Spissingen av styrets virksomhet forutsetter at det daglige arbeidet overlates til fagadministrasjonen, noe det også gis eksplisitt uttrykk for. Samtidig kjennetegnes forarbeidene av en eksplisitt anerkjennelse av fagkunnskapens betydning, og en negasjon av de folkevalgtes kompetanse som saksbehandlere. De antas at det sosiale arbeid nå er av en slik kompleksitet at de folkevalgte ikke lengre er skikket til å utføre det, og at det uansett ville være lite rasjonelt ut i fra effektivitetshensyn. Det antas samtidig at beslutninger og behandling bør kvalitetssikres gjennom *faglig avgjørelseskompetanse*, og at *faglighet* og

utdanning har blitt en forutsetning for å drive *sosialt arbeid*. Dette peker mot at *faglighet* generelt har nådd langt videre anerkjennelse enn hva vi ser i forbindelse sosialomsorgsloven, og tilsier en yrkesrolle med betydelig autonomi i det daglige, selv om den er formelt begrenset ved lov.

Det er altså problematisk å karakterisere utviklingen som preget av «grenser for profesjonalisering» fordi det er åpenbart at fagadministrasjonen har fått en større plass i sosialsektoren enn i 1964. Utviklingen i sosialsektorens organisasjon har blitt formet i spenningsfeltet mellom hensynet til det lokale demokrati og selvstyre, ønsker om effektivisering og en rasjonell tjenesteproduksjon, og hva jeg vil karakterisere som en villet og styrt statlig *profesjonaliseringspolitikk*. Denne *profesjonaliseringspolitikken* kjennetegnes dels ved arbeidsdelingen mellom ulike yrker blant tilsatte i sosialsektoren, og dels mellom tilsatte i fagadministrasjon og folkevalgte i sosialstyret. Ikke minst kjennetegnes den ved en kobling mellom tjenesteproduksjon og fagkunnskap, arbeidsområder og fagområder. Selv om *sosialt arbeid*, og *sosialarbeidere*, både omtales som det *fagområdet* og den *yrkesgruppen* som er vanligst, og muligens den som er best egnet til stillinger ved sosialkontoret, etableres det ingen bindende kopling mellom fag- og arbeidsområde. En slik binding inngår ikke som et ledd den *profesjonaliseringspolitikken* som preger sosialsektoren. Like fullt er dette eksplisitt uttrykt som en *profesjonalisering* av sosialtjenesten som organisasjon. *Profesjonalisering* karakteriseres både som en beskrivelse av utviklingen, som noe som kan være problematisk, men som likevel er nødvendig og unngåelig. At *Sosiallovutvalget* først formulerer prinsipiell skepsis mot profesjonalisering som fenomen, som ikke får plass i den endelige lovproposisjonen, styrker inntrykket av at profesjonaliseringslinjen er avgjørende for å forstå utviklingen innenfor sosialsektoren.

Forarbeidene og lovteksten rommer ingen eksplisitt skepsis overfor sosionomer som profesjon. Det som blir igjen av kritikk som kan festes til bestemmelsene i loven, dreier seg om sammenhengen mellom fag- og arbeidsområder, og om effektiviteten i *metodene* som brukes i stønadsutmålingen. Det reises spørsmål ved om utdanningene dekker arbeidskraftsbehovet, og antydes at statlige myndigheter bør feste et strammere grep om utdanningssektoren. Det varsles en gjennomgang av metoder, og en effektivisering av *aktiviseringsarbeidet* for å få folk ut i arbeidsrettede tiltak. Det diskuteres også om arbeidet med selve stønadsutmålingen kan/bør utføres av merkantilt personell. I så måte antydes behovet for ytterligere spesialisering og profesjonell arbeidsdeling.

Den utviklingen jeg beskriver her får ikke plass hos Terum. Dette kan skyldes at han leser kildene på en annen måte. Han utforsker ikke de sammenhengene som er best egnet til å forstå utviklingen i tekningen omkring sosialpolitikens styringsaspekt. Han diskuterer *profesjonalisering* som *idealtipe* framfor å diskutere det som *historisk fenomen* og *begrep*. Gitt de premissene han legger til grunn er ikke Terums idealtypiske forståelse av sektoren som preget grenser for profesjonalisering fullstendig misvisende. Det er rimelig å hevde at en ved å ikke overføre myndigheten til profesjonelle avgrensar deres autonomi. Jeg mener fortsatt at profesjonaliseringsbegrepet taper analytisk kraft så lenge Terum overser at det finnes et historisk begrep om *profesjoner* og *profesjonalisering* som faktisk virker i disse prosessene. Bruken av *profesjonsbegrepet* indikerer hva slags organisatoriske og forvaltningspolitiske hensyn som har preget sektoren, og begrepet inngår i argumenter som former dens videre utvikling. Her er Messels bidrag mer interessant, i det han legger mer vekt på at NOSO selv var kritisk til den manglende overføringen av myndigheten til dem. Dette kunne tyde på at de selv strebet mot mer formelt uinnskrenket autonomi, og at de således opererte ut fra en *profesjonsforståelse* som er mer i tråd med det begrepet Terum opererer med. Dette kan tyde på at NOSO og myndighetene opererte med ulike begrep om *profesjonalisering*.

(3) Så til forståelsen av sosialt arbeid og sosiale problem. Dette er områder som ikke diskuteres like eksplisitt i litteraturen, men som henger sammen med de to andre, og som sett i sammenheng bidrar til å styrke inntrykket av sosialtjenesteloven som et uttrykk for endring i den styrings- og sosialpolitiske tenkningen.

Den forståelsen av *sosiale problem* som ligger til grunn for sosialtjenesteloven representerer en betydelig utvidelse i forhold til sosialomsorgsloven. Med bakgrunn i 64-lovteksten og forarbeidene har jeg argumentert for at sosiale problem i det vesentlige ble forstått som *relasjonsproblem*, i to betydninger. En var opptatt av relasjonen mellom den enkelte og dennes nærmeste, noe som fikk sitt språklige uttrykk gjennom begrepet om *familiebehandlingsprinsippet*, og en var opptatt av relasjonen mellom den enkelte og samfunnet. Det uttalte målet for *sosial behandling* var å gjenopprette relasjonen mellom samfunnet og den enkelte, for slik å bidra til harmonisk livsførsel. I relasjon til dette skulle den *sosiale behandling* søke etter de *dypereliggende årsakene* til problemene. Å si at disse betydningene av sosiale problem forsvinner helt ut fins det ikke grunnlag for. Derimot virker det rimelig å si at slike betydninger taper sosial rekkevidde i relasjon til at andre betydninger

føres inn i begrepet. En indikasjon på dette er at begrepet *sosial behandling* i liten grad brukes for å betegne sosialtjenestens arbeid. En annen indikasjon er at det skjer en målforskyving: Søkere skal ikke lengre møtes primært for å gi dem muligheten for *harmonisk livsførsel*, men med sikte på å få dem i *aktivitet*, for deres eget og for samfunnets beste.

Sosiallovutvalget la til grunn at et *sosialt problem* foreligger når «devekårene for en person eller gruppe i en eller annen relasjon ligger under den standard som anses som akseptabel i samfunnet». ⁷⁶² Dette henger sammen med det sterke fokuset på økonomisk sosialhjelp og antakelsen om at mange søkere bare har et *pengeproblem*. Isolert kan dette ses som en innsnevring i forhold til sosialomsorgslovens oppmerksomhet mot *dypereleggende årsaker*. Men en slik forståelse av sosialtjenestelovens begrep om *sosiale problem* er ikke dekkende. Sosialtjenesteloven representerer både en utvidelse av selve problemhorisonten, og kan tas til inntekt for at betydningen av *sosiale problem* for samfunnsutviklingen i hele tatt har blitt oppvurdert. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom de mange betydningene som knyttes til *forebyggingsbegrepet*. Jeg har karakterisert dette som en vending mot *det sosiale*, med vekt på samfunnet og samfunnsutviklingen som forklaringsmodell når det kommer til å forstå hvorfor sosiale problem oppstår og de bør løses. En annen måte å se det på, er at begrepet *sosiale problem* har fått langt større sosial rekkevidde, idet det er noe den lokale forvaltning generelt skal ha oppmerksomhet mot.

I relasjon til en eksplisitt rekonseptualisering av *sosiale problem*, gjennomgår også begrepet *sosialt arbeid* endringer. Den mest iøynefallende endringen er at *sosialt arbeid*, i betydning *sosialt arbeid som fag* og *det arbeidet som utføres av fagutdannede/profesjonelle sosialarbeidere*, har blitt en mer selvfølgelig del av det sosialpolitiske vokabularet. De sosialpolitiske diskusjonene som føres i relasjon til reformvirksomheten innenfor sosialsektoren, fra *Sosialreformkomitéen* og fram til sosialtjenesteloven, kjennetegnes ved en begrepsbruk som vi knapt så i forbindelse med sosialomsorgsloven. Generelt ser vi at *faglighet* er blitt en viktig faktor i sosialsektoren, og at *sosialfaglighet* tematiseres mer spesielt og på en måte som er ny i diskusjoner om sosiallovgivningen. *Sosialt arbeid* diskuteres *som fag, som profesjon*, som har en selvfølgelig plass i sosialsektoren, som de som utfører *det sosiale arbeidet*. I forarbeidene blir det også eksplisitt uttrykt at visse sider ved *behandlingen* forutsetter *sosialfaglig kompetanse*.

Sosialt arbeid beskrives som *en faktor i utviklingen*, en faktor som de politiske aktører må reflektere over hensiktsmessigheten av. De tar stilling til hensiktsmessigheten i de faglige tilnærmingene, til forholdet mellom fag og politikk, og mellom skjønn og regelstyring. Dette skjer i relasjon til en mer generell diskusjon av tendenser til spesialisering, profesjonalisering og tiltagende arbeidsdeling mellom folkevalgte og fagtilsatte. Om det finnes noen mistillit til *sosialt arbeid som fag* eller *sosionomene som profesjon*, kan denne ikke leses ut av lovteksten og forarbeidene. Det finnes en skepsis til *profesjonalisering*. Denne artikuleres først i *Sosiallovutvalget*, men forsvinner ut av problembeskrivelsen i 91-proposisjonen.

Om vi ikke finner en eksplisert mistillit overfor *sosionomer*, ser vi at behovet for andre typer arbeidskraft blir diskutert. Som en følge av at arbeidet med stønadsutmåling har inntatt en stor plass ved sosialkontoret etterspørres kompetanse innenfor økonomi. Her kan det ligge en dikotomisk forståelse av arbeidet i sosialsektoren, som bestående av en *behandlingsdel knyttet til aktivisering*, og en *forvaltningsdel knyttet til utmåling av stønad*. Forholdet mellom disse blir likevel ikke satt opp som en motsetning. Forutsetningen er at disse skal ses i sammenheng, og at arbeidskraftsbehovet innenfor sektoren best dekkes av generalister.

Totalt sett kan det dermed ikke være noen tvil om at *sosialt arbeid som begrep* har større sosial rekkevidde innenfor sosial- og styringspolitikken, og at dette har skjedd i relasjon til at fagutdannede sosialarbeidere og sosialt arbeid som fag har fått en mer definert plass innenfor sosialsektoren enn hva de hadde i 1964. I tillegg til at *sosialt arbeid som fag* og *som fagutdannet arbeidskraft* har nådd videre sosial rekkevidde, ser vi også at *sosialt arbeid* i betydning *arbeidet til sosialtjenesten* tilskrives nye betydninger fordi loven pålegger sosialtjenesten nye arbeidsoppgaver. *Sosialt arbeid* forstås som noe som drives på *samfunnsnivå*, så vel som overfor *grupper* og *individer*. Ved siden av *veiledning*, *rådgivning* og *stønadsutmåling*, pålegges sosialtjenesten større ansvar for *forebygging* og et *koordinerende* ansvar i det mer *overordnede sosiale arbeid*. De skal bidra til å sikre at flere offentlige etater har et blikk for *det sosiale*. Disse endringene skjer i relasjon til en bevegelse i fra *familiebehandlingsprinsippet* til *helhetsprinsippet*. Dette innbefatter et videre blikk for *sosiale problem*, for at flere instanser skal ha blikk for *sosiale problem*, og det innebærer en kontekstutvidelse i forståelsen av problemet. Det *sosiale arbeidet* må drives med blikk for så mange forklaringsfaktorer som mulig.

Til sist er *idéen om sosiale tjenester som aktivisering* vesentlig. Den medfører en presisering av lovens *kontrollhensyn*, gir sosialtjenesten større rom for å kontrollere og en klarere bestilling om å gjøre det. Dernest synes den å medføre en vridning av *utføringsarbeidet* mot mer *arbeidsrettet aktivisering*. Anledningen til å stille vilkår om arbeid innebærer en form for kontroll, samtidig som den forutsetter at sosialtjenesten arbeider mot å skaffe folk arbeid, og at de dermed må ha en viss oversikt over hva slags arbeid som kan utføres av stønadsøkere. Dette innebærer åpenbart et nytt element i det *sosiale arbeidet ved sosialkontoret*, noe vi ikke kan finne formulert tidligere- selv om anledningen til å stille vilkår har vært der hele tiden.

Oppsummert: Påstanden i litteraturen er at sosialtjenesteloven i liten grad representerte noe nytt. Og ser vi på loven som et tiltaksapparat er det få ting som ved første øyekast virker nytt, i den forstand at det representerer et klart brudd i sosiallovgivningens utvikling. Studerer vi egenforståelsen til de politiske aktørene som formet og vedtok reformen, finner vi heller ingen klar forståelse at loven representerer et brudd. I noen grad er det uenighet om hvorvidt den bringer med seg mye nytt eller ikke. Lovprosessen og diskusjonen omkring den fortøner seg dermed vesensforskjellig fra den omkring sosialomsorgsloven, hvor det med retorisk tyngde ble hevdet at loven representerte et klart brudd.

Min påstand er at en begrephistorisk nærlesning viser at loven både kommer som en følge av - og rommer - vesentlige endringer i forståelsen av sosiale problemer, problemløsningen, og at dette kommer til syne gjennom forandringer i det sosialpolitiske vokabularet. Totalt sett mener jeg derfor det er rimelig å forstå sosialtjenesteloven som en annen lov enn sosialomsorgsloven, og sosialtjenesten som et annet apparat enn hva sosialomsorgen var tenkt å være.

Når loven rommer en rekke endringer, uten at noe representerer et entydig brudd, skyldes dette at lite defineres ut, mens nye elementer tilføres. I noen grad er det nytt språk som tas i bruk, i noen grad er det gamle begreper som tilføres nytt innhold. I noen grad er det nye betydninger som føres inn ved siden av gamle, i noen grad er det gamle betydninger som fases ut. I noen grad er det umiddelbare hendelser og ideer som foranlediger loven, i noen grad preges loven av gradvise endringer i tenkningen omkring sosiale problemer og offentlig tjenesteproduksjon, som har sin avstamning på 1960- og 1970-tallet. Den styrings- og sosialpolitiske tenkningen som skrives inn i sosialtjenesteloven henter elementer i fra en rekke hendelser, prosesser og diskusjoner på ulike tidspunkt, og synliggjør at lovteksten

består av *lag av betydninger* – hva vi med Koselleck kunne karakterisere som *tidslag*. Loven representer derfor ikke noe klart brudd på en historisk utviklingslinje, men må forstås langs flere linjer som hver har ulikt forandringstempo.

Til sist: Loven om sosial omsorg har langt på vei blitt forstått som en lov *for sosialt arbeid*. Som jeg har vist, var dette i liten grad tilfelle; i alle fall ikke i form av noen klar anerkjennelse av sosialt arbeid som fag og sosialarbeidere som fagutdannet arbeidskraft. Lov om sosiale tjenester har i liten grad blitt tematisert på en måte som tilsier at den var viktig for *sosialt arbeid*. Tvert om brukes sosialtjenesteloven som kilde til å vise skepsis over for sosialt arbeid og sosionomer, til å vise manglende aksept for sosialt arbeid som fag og sosialarbeidere som profesjon og yrke. Selv om enkelte FrP-representanter ytret seg kritisk til sosionomer og sosialt arbeid, er min påstand er at loven peker i en annen retning: Den gir en inngang til å se hvordan *sosialt arbeid* har blitt en del av det sosialpolitiske vokabularet og den sosialpolitiske tenkningen, og hvordan *sosialarbeidere* og sosialt arbeid som fag har fått en langt mer definert plass innenfor sosialsektoren.

7. Rammeplanen i 1983, fagutvikling 1967-1983.

Vi har i kapittel 5 sett at det med bakgrunn i *Lundplanen* ble gjennomført en reform av den statlige sosialarbeiderutdanningen. Fra 1967 gjaldt en nasjonal undervisningsplan for de eksisterende sosialskolene og samtidig ble *Rådet for sosialarbeiderutdanningen* opprettet (heretter *Rådet* eller *RSU*). Rådet var et nasjonalt fagorgan underlagt Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD), med ansvar for å godkjenne de enkelte skolars undervisningsopplegg i tråd med gjeldende nasjonale undervisningsplan, og på sikt å bidra til fagutvikling. Rådet ledet arbeidet som i 1974 førte til at den gjeldende nasjonale *undervisningsplanen* ble erstattet av en *rammeplan* og at det kom ny rammeplan i 1983.

Det har blitt hevdet at 1970-tallet fører med seg et politisk-ideologisk skifte i tenkningen rundt sosialt arbeid. I en tid hvor det rettes kritikk mot velferdsstatlige ordninger, gjennomgår toneangivende sosialarbeidermiljø en politisk radikaliseringsprosess, og det reises spørsmål ved den rådende forståelsen av sosialt arbeid. Utdanningen kritiseres dels for å virke individualiserende og dels for å utdanne systemtro sosialteknikere. Lars-Inge Terum hevder at 1970-tallet representerer en vending mot en mer *samfunnskritisk* sosialarbeiderrolle, med sterkere vekt på *forebygging* og *samfunnsarbeid*. Dette skjer i et tidsrom hvor rammeplanen endres flere ganger. Kapitlet undersøker om rammeplanene fører med seg og kommer som resultat av endringer i sosialt arbeid som begrep, og belyser følgende tre spørsmål:

I.Hva skjedde med det faglige innholdet i utdanningen gjennom de nye rammeplanene og hva slags funksjon og plass var sosionomer tiltenkt i sosialsektoren?

II.Hvilke kontekster og begrunnelser ble mobilisert i rammeplanarbeidet?

III.Hva slag semantisk innramming hadde sosialt arbeid i rammeplanarbeidet: Hvilke forståelser av sosialt arbeid var virksomme og hvilke har betydning for innholdet i rammeplanene?

Spørsmålene belyses med utgangspunkt i arkivet etter RSU. Kapitlet vil ha tre hoveddeler, og struktureres kronologisk med utgangspunkt i de tre spørsmålene. Det gjennomføres tre rammeplanrevisjoner i dette tidsrommet. Jeg vil i hovedsak ta for meg den rammeplanen som kom i 1983. Begrunnelsen for dette er at en med planen i 1983 innfører kvalitative krav i rammeplanen. Dette gjør rammeplanen til en omfattende og kompleks tekst, til forskjell fra tidligere planer som er korte, ordknappe og knapt sier noe om hva en skal forstå med sosialt arbeid. For å diskutere hvorvidt og hvorledes 83-planen representerer endringer i forståelsen

av sosialt arbeid, vil jeg se innholdet i 83-planen i relasjon til 74-planen. Den tredje rammeplanen i perioden, i 1978, vil jeg ikke ta for meg. 78-planen innebærer ingen endringer i det faglige sett i forhold til 74-planen. Først vil jeg se nærmere på hvordan rammeplanutviklingen har blitt belyst og forstått i litteraturen.

7.1 Sosialarbeiderutdanningen og rammeplanutvikling som tema i litteraturen.

I det følgende tar jeg for meg fire bidrag som på ulike måter har tematisert rammeplan- og fagutvikling i perioden 1967 til 1983. Disse kommer fra Lars Inge Terum (1996) og Jan Messel (2013), som vi kjenner fra de foregående kapitler, dernest fra sosialarbeideren Øyvind Tutvedt (1990) og statsviteren Vibeke Erichsen (2002).

Tutvedt tar i artikkelen *Utviklingen av en profesjonsutdanning* for seg en del trekk ved sosialarbeiderutdanningen i perioden 1950-1990. Han diskuterer interne forhold ved NKSS, men også de nye rammeplanene i 1974 og 1983. Tutvedt, som har bakgrunn som sosialarbeider, var i mange år lektor ved NKSS og rektor ved Sosialskolen i Bærum (tidligere NKNS). Artikkelen er hans bidrag til et festskrift i anledning 40-års jubileet ved NKSS. Artikkelen gjør for det meste ganske overordnede sveip uten å drøfte utviklingstrekk dyptgående, samtidig er han blant de få som faktisk skriver om disse rammeplanene. I Erichsens artikkel *Faglighetens forming* er tema utdanningene innenfor barnevern, sosialt arbeid og vernepleie. Hun er opptatt av hvor de tre utdanningene, forstått som *særfagligheter*, henter sitt særpreg. Artikkelen, som er et bidrag til evalueringen av høgskolereformen (reform-94), er ingen systematisk studie av utdanningenes utvikling. Den inneholder en historisk del, som danner bakgrunn for en analyse av rammeplanutvikling på 1990-tallet. Hun går heller ikke i dybden på 1974- og 1983-planene, men presenterer et mer generelt perspektiv på rammeplanens betydning for sosialarbeiderutdanningen. Terum diskuterer ikke rammeplanene, men hevder at utdanningen (generelt) ble (politisk) radikaliserert og at dette påvirket faget. Dette sporet følges også av Messel, og radikalisereringen utgjør noe av bakgrunnen når Messel drøfter rammeplanutviklingen mer i detalj. Jeg vil i det følgende først vise hvordan 1970-tallet (og årene rundt) forstås som tidsperiode, og dernest vise hvordan litteraturen forstår rammeplanene.

Det er to grunner til å tematisere 1970-tallet noe videre som tidsperiode. Det første er at Messel drøfter rammeplanendringene med bakgrunn i det som forstås som en radikalisering.

1974-rammeplanen diskuterer han under overskriften «sosionomutdanningen uten revolusjon».⁷⁶³ Tesen hans her er at tiåret preges av en politisk radikaliserings som smittet over i det faglige på en slik måte at endringer – kanskje en revolusjon – innenfor rammeplanen var å forvente. Samtidig indikerer han at rammeplanene medførte endringer i faginnholdet som var «direkte knyttet til en mer radikal forståelse av sosiale problemer». For det andre tematiserer alle forfatterne 1970-tallet og utdanningen i relasjon til statlige reformframstøt, overfor utdanningssystemet generelt og (helse- og) sosialarbeiderutdanningen mer spesielt. Spørsmålet blir dermed (1) hva skjer med utdanningen i disse årene og (2) i hvilken grad er disse to kontekstene: *radikaliseringen* og *utdanningspolitikken*, avgjørende for å forstå det som skjer.

I likhet med Terum og Messel legger Tutvedt, som opplevde dette innenfra, stor vekt på at 1970-tallets radikaliserings preget oppfatningen av utdanningen – i det minste blant studentene:

Det var først etter 1970 at virkningen av 1968-opprøret nådde de norske sosialskolene. Men en kan vel si at da det kom, så kom det sterkt. (...) 1970-årene begynte med en sterk orientering i retning av casework og profesjonalisering. Men så kom virkningen av 68-opprøret. Dermed ble kravet til å se sosialt arbeid i en samfunnsmessig og politisk sammenheng det viktigste.⁷⁶⁴

Terum, som også delvis baserer seg på Tutvedts tekst, følger den samme linjen når han diskuterer hvordan sosionomene orienterte seg i en «samfunnskritisk» og «marxistisk» retning: «skiljet mellom det å vere sosionom og det å vere sosialist framstod som uklart».⁷⁶⁵ Som en følge var også skillet mellom *fag* og *politikk* ditto uklart, og forståelsen var langt på vei at «alt var politikk».⁷⁶⁶ Både Terum og Messel legger vekt på at dette er tiden hvor, med Messels ord, «debattene om sosionomfagets samfunnsmessige kontekst også slo inn i utdanningen».⁷⁶⁷ Blant radikaliserende sosionomer ble politiske målsetninger «et uttrykk for innflytelsesrike grupperes makt», samtidig ble kritikken rettet innover mot faget, metodene og de som hadde profesjonsambisjoner på vegne av yrket.

Messel legger vekt på at kritikken av det individualiserte casework og behovet for et samfunnsmessig kritisk perspektiv, ble fremmet med tyngde: «Undervisningen måtte radikalt

⁷⁶³ Messel 2013: 81.

⁷⁶⁴ Tutvedt 1990: 94-95.

⁷⁶⁵ Terum 1996: 117.

⁷⁶⁶ Ibid.: 117-118.

⁷⁶⁷ Messel 2013: 81.

legges om, het det».⁷⁶⁸ Parallelt med dette ble ønsker om profesjonalisering forstått som i konflikt med det å solidariserer seg med en bredere fagbevegelse. Forholdet mellom profesjonalisering og fagorganisering er først og fremst sentralt for Messel, når han diskuterer sosionomenes og spesielt NOSO sitt forhold til fagbevegelsen og LO.⁷⁶⁹

Terum går ikke inn på hva som faktisk skjer med utdanningen. Han diskuterer ikke gjeldende undervisnings- eller rammeplaner. Likevel argumenterer han i generelle termer for 1970-tallet som tiåret for «radikaliseringa av sosionomutdanninga».⁷⁷⁰ Utgangspunktet hans er Lundplanen, som et uttrykk for «den meir generelle vitenskaps- og profesjonsoptimistiske moderniseringspolitikken til Arbeiderpartiet», hvor en ikke opererte med «eit skilje mellom fag og politikk», men hvor forståelsen var at «alt er fag». Han hevder dermed at 1970-tallet representerer en vending i fra «alt er fag» til «alt er politikk».⁷⁷¹

Messel viser at også utdanningspolitiske reformframstøt ble møtt med marxistisk inspirerte motforestillinger. Utgangspunktet var strukturreformer og reforminitiativ som favnet generelt innenfor utdanningssystemet. Med bakgrunn i utredningsarbeidet til den såkalte *Bjørnsson-komiteen* (1972) ble det drøftet og fremmet forslag om endringer i utdanningssystemet generelt, og overfor helse- og sosialfeltet spesielt. Blant de endringene som ble gjennomført, var omdanningen av fag- og yrkesskoler til høgskoleutdanning, deriblant sosionomutdanningen. Blant de mer omstridte tiltak som ikke ble gjennomført, var samordning av alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet og innføring av såkalt trinnsvis utdanning: De (for det meste) treårige yrkesutdanningene ble foreslått splittet, og ansvaret for yrkesutdanningen delt mellom videregående og høgskoler. Tanken var at videregående skulle kunne tilby generelle basisutdanninger innenfor helse- og sosialfag, mens høgskoler kunne tilby spesialisering innenfor enkeltområder. Dette ville være et klart brudd med prinsippet om enhetlig treårig utdanning som gjaldt for blant annet sosialarbeiderutdanningen.⁷⁷²

Følger vi Messel eksemplifiserte *Bjørnsson-komiteen* «datidens profesjonskritikk»: «Et siktemål var å motvirke det som myndighetene oppfattet som en uønsket og skadelig

⁷⁶⁸ Ibid. Se også Terum 1996: 116.

⁷⁶⁹ Ibid.

⁷⁷⁰ Terum 1996: 118.

⁷⁷¹ Ibid.

⁷⁷² Erichsen 2002: 112; Messel 2013: 70-73. For en framstilling med vekt på selve strukturreformene, se Kyvik 2002: 14-64.

spesialisering».⁷⁷³ Samtidig fulgte de Sosialreformkomiteens «ideal om en integrert helse- og sosialsektor der problemer ble behandlet i et helhetsperspektiv».⁷⁷⁴ Radikale sosionomer tolket disse framstøtene som et uttrykk for «kapitalistisk rasjonalisering». Samtidig fantes det en mer utbredt bekymring om at ideene om samordning og samlokalisering «ville true fagets egenart og vanskeliggjøre en profesjonell sosialisering i Lund-planens ånd».⁷⁷⁵

Erichsen mener at forslagene på 1970-tallet vel så mye må forstås som i tråd med «en profesjonsstatlig forståelse», hvor kjernen er at profesjoner med base i hver sine særfagligheter spiller en nøkkelrolle i helse- og sosialsektoren. Selv om *Bjørnsson-komiteen* kan ses å uttrykke kritikk mot den profesjonelle arbeidsdelingen i helse- og sosialsektoren, var den sterkt bundet til «helsedirektoratets problemforståelse», hvor alle disse yrkene (basert på 2-3-årig yrkesskoleutdanning) ble forstått som nødvendige «hjelpesprofesjoner for legene».⁷⁷⁶ Det virker dermed som Erichsen og Messel ikke tolker *Bjørnsson-komiteen* helt likt, og at Messel trekker profesjonskritikken noe lengre. Hva så med de nye rammeplanene og utviklingen av fag og utdanning i denne perioden? I hvilken grad er forståelsen i litteraturen at disse kontekstene sporet til endring?

Erichsens utgangspunkt er at sosialarbeiderutdanningen ble etablert i skjæringsflaten mellom en «etats- og en profesjonslogikk», og at forholdet mellom disse to logikkene «kom til uttrykk i etableringen av faglige styringsorgan for utdanningene. Fagråd som RSU, som var underlagt Kirke og undervisningsdepartementet».⁷⁷⁷ Fagrådene forvaltet rammeplanene, mens selve innholdet ble arbeidet fram i en slags dialog mellom fagrådet for den enkelte utdanningen, arbeidsgivere, departement og skoler, og skulle sikre både relevans og kvalitet i utdanningene».⁷⁷⁸ Erichsen viser til at sosionomutdanningens rammeplan på 1960-tallet var den første innenfor sosialutdanningene. Hennes generelle teori er at rammeplanene har blitt endret over tid, og at de «mer og mer har fått karakter av å være et forhandlingsprodukt heller enn uttrykk for hierarkisk instruksjon. Dermed har rammeplanene kommet til å uttrykke utdanningenes økende autonomi».⁷⁷⁹ Hun diskuterer ikke revisjonene i 1974 og

⁷⁷³ Messel 2013: 70-71.

⁷⁷⁴ Ibid.

⁷⁷⁵ Ibid., s. 72-73.

⁷⁷⁶ Erichsen 2002: 112-113.

⁷⁷⁷ Ibid.: 111.

⁷⁷⁸ Ibid.: 111-112.

⁷⁷⁹ Ibid.: 112.

1983 spesifikt. Men med bakgrunn i tidsperspektivet og hennes generelle antakelser om rammeplanutviklingen, synes det rimelig å anta at hun ser dem som steg på veien mot økt autonomi for utdanningene. Det er samtidig ikke helt klart om Erichsen, når hun diskuterer tendensen til økt autonomi, sikter til forholdet mellom fagrådet og departementet i utarbeidelsen av rammeplanen, til forholdet mellom skolene og fagrådet og/eller departementet, eller begge deler.

Leser vi Erichsen opp mot Tutvedt og Messel, kan disse forstås å bekrefte en tese om økt autonomi. Tutvedt ser 74-planen som et uttrykk for «desentralisering», ved at skolene i større grad fikk «gå sine egne veier».⁷⁸⁰ Han viser også til at utgangspunktet for revisjonen var at skolene hadde utviklet seg i ulik retning. Når rammeplanene medfører en desentralisering som gjør skolene mer autonome, må dette forstås som en støtte til en utvikling hvor skolene går i ulik retning og utdanningen som et hele blir mindre enhetlig. Messel er ikke klar på om 74-planen representerte desentralisering. Han viser til at den planen som ble vedtatt i 1974 ga mindre fleksibilitet enn et tidligere utkast fra 1972. Samtidig hevder han at revisjonen av 74-planen i 1978 ga skolene mer frihet.⁷⁸¹

Både Tutvedt og Messel viser til at 74-planen medførte færre obligatoriske undervisningstimer og la mer vekt på selvstendig arbeid fra elevenes side. Tutvedt mener at dette bidro til å gi utdanningen et sterkere «høgskolepreg», mens Messel ser dette som et brudd med det som ble kalt «gymnasmodellen».⁷⁸² Uten at noen av dem forklarer dette med bakgrunn i de pågående diskusjonene om forholdet mellom yrkesskoler og høyskoler, synes denne koblingen i alle fall hos Messel å ligge under.

Hva gjelder fagutviklingen, legger både Tutvedt og Messel vekt på at planen var fundert på en tanke om *helhet* og *integrering*. Med Tutvedts ord, «det ble lagt vekt på helhetstenkning og på at en skulle gå mer i dybden enn i bredden».⁷⁸³ Følger vi Messel, innebar dette at metodefaget – da betegnet som «et felles kunnskapsgrunnlag for hele faget» - fikk stor plass.⁷⁸⁴ Han bemerker likevel at timetallet ikke gikk opp, og med «stor plass» synes han heller å sikte til at metodefaget fikk en (mer) *integrerende* funksjon. Han poengterer samtidig at «det som ble kalt grunnfagene, det vil si psykologi, sosiologi, rettslære og

⁷⁸⁰ Tutvedt 1990: 96.

⁷⁸¹ Messel 2013: 83.

⁷⁸² Tutvedt 1990: 96. Se også Messel 2013: 83.

⁷⁸³ *Ibid.*: 96.

samfunnskunnskap skulle ikke integreres helt i metodefaget, men beholdes som selvstendige fag». ⁷⁸⁵ Han viser til at «målsettingen» ikke ble radikaliseret, men ««først og fremst rettet inn mot de oppgavene sosionomene ville møte i jobbsituasjoner». ⁷⁸⁶

Tutvedt bidrar i liten grad til å forklare endringer i rammeplanen, foruten at han synes å se den som et bidrag til en ønsket utvikling i retning av større frihet for skolene, i en situasjon hvor skolene allerede hadde blitt nokså forskjellige. Messel diskuterer visse sider ved planen i detalj, men går ikke inn på hvordan det ble argumentert for de endringene som ble gjort. I stedet drøfter han planen i relasjon til radikaliseringsprosessen. Han mener at 74-planen «innebar overraskende små endringer sett i relasjon til den radikaliseringsprosessen som fant sted blant sosionomene». ⁷⁸⁷ Samtidig påpeker han at det nettopp *ikke* var «radikale sosionomer» som styrte utdanningen. Kanskje burde han da ikke latt seg overraske. Det kan virke påfallende at han bruker såpass mye plass på å diskutere radikaliseringsprosessen, heller enn å vise hvordan det ble argumentert i forbindelse med rammeplanen. Om Messel i liten grad bidrar til å forklare hvorfor 74-planen ble slik den ble, viser han desto mer tydelig at 1970-tallets sosialarbeiderdiskurser rommer forståelser av sosialt arbeid og utdanningen som nettopp ikke nedfelte seg i rammeplanen. Dette har han til felles med Terum.

Både Terum og Messel legger stor vekt på radikaliseringsprosessen når de diskuterer utviklingen av fag og utdanning gjennom 1970-tallet. Terum lener seg særlig til Njål Petter Svensson når han viser at metodene i sosialt arbeid kom under kritikk. Svensson var toneangivende blant de radikale sosionomene og bidragsyter til *Myten om velferdsstaten* (1970). ⁷⁸⁸ Dels ble det hevdet at «individuell sosialt arbeid hadde fått for stor plass i utdanninga», og medvirket til å orientere sosionomene for sterkt mot individet og for lite mot samfunnet». ⁷⁸⁹ Dels ble det hevdet at «sosial administrasjon og planlegging», et metodefag som skulle ivareta et bredere samfunnsperspektiv» i for stor grad «retta seg mot» - og her siterer han Svensson –

⁷⁸⁴ Messel 2013: 83.

⁷⁸⁵ Ibid.

⁷⁸⁶ Ibid.

⁷⁸⁷ Ibid.

⁷⁸⁸ *Myten om velferdsstaten* var en antologi om norsk sosialpolitikk. Den ble redigert av sosionomen Lars Gunnar Lingås og hadde bidragsytere fra ulike akademiske og sosiale kretser, som Hans Fredrik Dahl, Wilhelm Aubert, Knut Dahl Jacobsen, Yngvar Løchen og Otto Hauglin. Antologien har blitt sett på som symbolet for venstresidekritikken av velferdsstaten, hvor grunntesen gjengis i tittelen: Velferdsstaten, slik den var tenkt, er en myte som ikke har blitt realisert. Se f.eks. Sejersted (2005) for en omtale av boken i diskusjon av kritikken mot velferdsstaten.

⁷⁸⁹ Terum 1996: 117.

«administrative prosesser i det eksisterende sosiale administrasjonsapparat». ⁷⁹⁰ Faren var da, mente Svensson, at «man utdanner sosialteknikere fremfor endringsorienterte samfunnsarbeidere». ⁷⁹¹

Følger vi Terum ansporet disse radikale strømningene blant sosionomene til en *faglig-metodisk* vending mot «samfunnsarbeid», hvor kjernen var at «heile samfunnet» ble «definert og forstått som klienten». ⁷⁹² Terum er her helt i tråd med Tutvedt, som hevder at *samfunnsarbeid* av mange ble sett på som «den eneste akseptable måten å drive sosialt arbeid», hverken «profesjonalisering eller den psykodynamiske tilnærmingen» var nå «akseptabel for de toneangivende». ⁷⁹³ Tutvedt kan likevel forstås som noe mer forsiktig, når han reserverer denne oppfatningen for toneangivende sosionomer og sosionomstudenter. Messel synes samtidig å være den som har best empirisk dekning, når han med bakgrunn i rammeplanutviklingen hevder at det «individorienterte og psykodynamiske casework» fikk «mindre betydning til fordel for undervisning i samfunnsarbeid». ⁷⁹⁴ Han viser at planen samtidig også ga «noe større plass» til «samfunnsfaglige emner og forvaltningskunnskap», men sier lite om hva dette betød. ⁷⁹⁵ Total sett synes han å mene at 74-planen medfører endringer i utdanningen, men uten at dette representerte noe klart brudd.

Det er nettopp orienteringen mot *samfunnsarbeid* som metode Messel ser som uttrykk for «en mer radikal forståelse av sosiale problemer». ⁷⁹⁶ Han viser til at en slik radikal linje hadde kommet til uttrykk i en alternativt forslag til rammeplan i fra DIASOS (den diakonale sosialarbeiderutdanningen). Dessuten at det «første forslaget til ny undervisningsplan», lagt fram av RSU i 1972, også rommet en «moderat samfunnskritisk forståelse av sosionomrollen». ⁷⁹⁷ Han mener at 72-forslaget også målbar den samme skepsisen mot «spesialisering og (...) snever profesjonalisering» som fantes i myndighetenes utdanningspolitikk. ⁷⁹⁸ Leser vi Messel, fulgte denne tenkningen likevel ikke med inn i 74-planen. Derimot mener han at 83-planen «i noe større grad tok opp i seg en mer radikal

⁷⁹⁰ Ibid.

⁷⁹¹ Ibid.

⁷⁹² Ibid.

⁷⁹³ Tutvedt 1990: 95.

⁷⁹⁴ Messel 2013: 84.

⁷⁹⁵ Ibid.: 84.

⁷⁹⁶ Ibid.

⁷⁹⁷ Ibid.: 81.

⁷⁹⁸ Ibid.

forståelse av sosialt arbeid». ⁷⁹⁹ Han viser at det nå het at *studentene* skulle (han siterer her fra planen): «Utvikle kritisk tekning med sikte på å vurdere samfunnsforhold som skaper og vedlikeholder sosiale problem og forberede seg til aktivt å påvirke opinionen for å bedre svakstilte gruppers levekår». ⁸⁰⁰ Uten at koplingene er like eksplisitte, virker den tilbakevendende tematiseringen av radikaliseringsen dermed (implisitt) å tjene til å forklare endringer i 83-planen. Det må samtidig bemerkes at han heller ikke her viser oss hvordan det ble argumentert i forbindelse med 83-planen.

Både Tutvedt og Messel mener 83-planen ga utdanningen et sterkere preg «av å være et (høyskole)studium». ⁸⁰¹ Tutvedt legger samtidig vekt på at 83-planen medførte andre forventninger til utdanningen: «at skolen skal være i stand til å endre utdanningen i overensstemmelse med endring i de sosiale problemene og i sosialpolitikken». ⁸⁰² Han utdyper ikke hva som lå i dette eller hvordan det ble begrunnet. Vi finner en liknende formulering hos Messel, som hevdet at det ble satt «mer spesifiserte mål for utdanningen».

Oppsummert: Det er liten eksplisitt uenighet mellom disse bidragene. Dette skyldes dels at de forstår en del trekk nokså likt, dels at de tematiserer litt forskjellige ting og har ulikt kildegrunnlag. Hva gjelder 1970-tallet som utdanningspolitisk reformperiode, viser litteraturen at det fantes ideer om en større omstrukturering av en rekke utdanninger. Den eneste endringen som blir gjennomført, er fagskolenes inntreden i høyskolesystemet. Om sosialarbeiderutdanningen i liten grad påvirkes av ytre reformer, legger flere vekt på at det i perioden vokser fram forståelser av sosialt arbeid som bryter med det rådende tankegodset. Dette uttrykkes gjennom begreper som (politisk) *radikal*, *samfunnskritisk* og *marxistisk* og *samfunnsarbeid* (som metodikk). Både Messel og Terum forstår perioden og bruken av disse begrepene i relasjon til en vending, hvor *samfunnet* i større grad oppfattes som *klienten* – ikke *individet*. Denne vendingen ses som en motsats til det faglige tankegodset i Lund-planen, begrepsfestet som *psykodynamisk*, *psykiatrisk* og *individualterapeutisk*. Selv om Terum og Messel diskuterer noe ulike fenomen, især fordi Terum ikke diskuterer rammeplanene, er forståelsen deres i klar harmoni. De bruker like/likelydende begrep, tilskriver dem likelydende innhold og gjør dette med bakgrunn i en nokså lik mobilisering og

⁷⁹⁹ Ibid.: 84-85.

⁸⁰⁰ Ibid.

⁸⁰¹ Tutvedt 1990: 100. Se også Messel 2013: 85.

⁸⁰² Ibid.: 100.

forståelse av kontekst. Messel har bedre belegg for at utdanningen endres, fordi han diskuterer rammeplanene. Samtidig blir koblingen mellom konteksten og endringene uklare. Hva gjelder Terum, viser han godt at det fant sted en politisk radikaliseringsprosess blant sosionomene. Men betegnelsen av utdanningen som *radikaliseret* har han i liten grad belegg for. Tutvedts framstilling virker her på tryggere grunn, når han viser til at det skjedde en radikaliseringsprosess blant studenter og toneangivende i miljøet rundt utdanningen.

Ser vi Terum og Messels forståelse av 1970-tallet i relasjon til det de skriver om 1960-tallet og Lund-planen, indikerer de at 1970-tallet gir sosialt arbeid en ny semantisk innramming. Begge har lagt vekt på at Lundplanens import og framdyrkelse av *casework* og *behandling* som faglig konsept hadde et individualiserende tilsnitt. Terum har i sin framstilling lagt vekt på at dette sto i motstrid til en *forvaltningsaspektet* ved sosialarbeidet. Når han skriver om 1970-tallet, synes imidlertid kritikken å bli rettet mot både *forvaltning* og *behandling* – idet begge oppfattes som for lite rettet utad mot samfunnet og behovet for samfunnsendring. Her finner vi en nyanseforskjell mellom Terum og Messel, idet sistnevnte viser til at 74-planen ga større rom for *forvaltningskunnskap*. Muligens tyder dette på at rammeplanene ikke tok opp i seg en slik kritikk som Terum har vist ble rettet mot utdanningen.

Hva gjelder utdanningen og rammeplanene, tar ikke Tutvedt opp de elementene som Messel tar til inntekt for *samfunnskritikk* og/eller *radikalisering*. Hen legger vekt på utdanningens tilpasning til høyskolesystemet, skolenes økende autonomi, og at forpliktelsen overfor politiske målsetninger ble klarere formulert. Dette perspektivet finner vi igjen hos Messel, som mener at perioden samlet sett gir skolene mer frihet. Samtidig som litteraturen indikerer at det skjer endringer i utdanningen gjennom rammeplanene, og at dette er en periode hvor andre ideer om sosialt arbeid og sosialarbeideres yrkesrolle vokser fram, viser den i liten grad hvordan det blir argumentert i forbindelse med rammeplanene. I det følgende skal vi søke å få bedre innsikt i hvordan rammeplanene påvirker utdanningen, og hvordan det blir argumentert. Rommer rammeplanarbeidet en annen forståelse og bruk av begreper som *forvaltning* og *behandling*? I hvilken grad uttrykker disse rammeplanene en mer *samfunnskritisk* orientering enn det Lundplanen gjorde?

7.2 1983-rammeplanen: Sosialt arbeids funksjon og innhold.

For å vise hva 83-planen betyr for forståelsen av sosialt arbeid som fag vil jeg i det følgende først vise hva slags tekst den utgjør, sett i forhold til planene i 1967 og 1974: Hvor omfattende er den og hva slags innhold har den? Med bakgrunn i dette vil jeg vise endringer i hvordan planen fungerer som styringsinstrument. I de to neste delene tar jeg for meg innholdet i 83-planen, med vekt på de kapitler som angir utdanningens formål (kapittel 1 og 3) og det faglige innholdet (kapittel 4). Hensikten er å vise hva slags forståelse av sosialt arbeid 83-planen kommuniserer: Hva sosialt arbeid står for som *fag* og hva slags funksjon en tenker seg at det kan fylle som *arbeidskraft*.

7.2.1 Trekk ved rammeplanen som tekst og styringsinstrument, 1967-1983.

Den første *rammeplanen* for sosionomutdanningen ble godkjent av KUD 10.juni 1974.⁸⁰³ 74-planen avløste den *undervisningsplanen* som ble tatt i bruk i 1967, i etterkant av den politiske prosessen hvor det ble vedtatt av Lundplanen skulle gi utgangspunktet for en reform av sosialarbeiderutdanningen. Mens Lundplanen er et omfattende dokument, hvor en detaljert ordning for studiene fastsettes med bakgrunn i en omstendelig argumentasjon, er 67-planen et dokument av en helt annen art. 67-planen er et rent *kvantitativt* dokument som over tre sider gir en nøyaktig oversikt over hvor mye det skal undervises i de ulike fag gjennom hele studiet. Dokumentet rommer for øvrig ingen betraktninger om formålet med og/eller innholdet i planen, med utdanningen eller faget.⁸⁰⁴ Når 74-planen kalles *rammeplan* og ikke *undervisningsplan*, er det fordi den nettopp legger rammer og ikke lengre gir detaljerte forskrifter for undervisningen (eller det faglige innholdet).

74-planen er i likhet med 67-planen et svært kort dokument, knapt to sider, men skiller seg fra 67-planen på to vesentlige måter: Den inneholder en *målformulering* hvor sosialt arbeid helt eksplisitt tilskrives en samfunnsmessig funksjon, og den inneholder ingen oppramsing av hvor mange timer det skal undervises i de enkelte fag. I 74-planen fordeles det totale timetallet mellom de tre hovedfagområdene «grunnfag», «sosialpolitikk» og «sosialt arbeid» (i tillegg til «kurs og seminarer»). Det gis føringer for hvilke konkrete fag som er obligatoriske, men utover dette er det opp til skolene å utarbeide detaljerte planer for

⁸⁰³ RIKSARKIVET, S-3151/S-4F-12418, heretter referert til som RÅDSARKIVET. Stykke: L0134-53: 1974-1979, brev fra KUD til RSU, 10.juni 1974.

⁸⁰⁴ Ibid.: L0134-53: 1967-1974, 67-planen.

vekting av de enkelte fag innenfor de rammer satt i planen. I 74-planen formaliseres ordningen med at de enkelte skoler må utarbeide undervisningsplaner som spesifiserer innholdet i utdanningen, innenfor de rammer rammeplanen setter. Skolenes plan skal godkjennes i RSU, som dermed får en nokså tradisjonell forvaltnings/godkjenningsfunksjon.

Målformuleringen består av tre ledd som peker mot (a) *hva slags utdanning dette er*: «Sosialskolen gir en 3-årig yrkesrettet grunnutdanning for sosionomer». Den sier noe kvalitativt om (b) *innholdet i faget og hva slags arbeid* utdanningen kvalifiserer for: «Utdanningen tar sikte på å gi faglig innsikt i sosiale problemer – deres årsak og virkning» og «skal kvalifisere for å forebygge og å behandle sosiale problemer på en profesjonell måte, og til å hjelpe enkeltpersoner og grupper til en bedre sosial fungering». Til sist sier den mer konkret i (c) *hvilke stillinger* slikt arbeid utføres og som utdanningen dermed kvalifiserer for: «klientarbeid, sosial administrasjon og forebyggende sosialt arbeid i offentlig og privat virksomhet».⁸⁰⁵

Vi ser dermed at 74-planen kommuniserer eksplisitt hva vi skal forstå med sosialt arbeid som *yrke og arbeidskraft/kompetanse* i det norske samfunnet, noe 67-planen ikke gjorde. Tankegodset i målformuleringen er likevel ikke helt nytt, for innholdet skiller seg ikke vesentlig i fra Lundplanen. Det ble her sondret mellom en *behandlende*, en *forebyggende* og en *administrativ funksjon*, og lagt til grunn at utdanningen ville kvalifisere for ulike stillinger innenfor både offentlig forvaltning og privat virksomhet. Denne forståelsen av sosialt arbeid som *arbeidskraft* var strengt tatt et premiss for Lunds arbeid. Lund formulerte ingen *formålsparagraf* for utdanningen, men la likevel til grunn at målet med sosialt arbeid er «å legge forholdene best mulig til rette for menneskers sosiale fungering og slik at forholdet blir mest mulig trygt og harmonisk».⁸⁰⁶ Kontinuiteten i mellom Lundplanen og 74-planen kommer særlig til uttrykk i begrepet *sosial fungering*, som i begge planer er endemålet med å drive *metodisk sosialt arbeid*.

Det 74-planen gjør er å løfte fram målsettingen med utdanningen, ut i fra en tenkning som kan spores til Lundplanen. Et rimelig spørsmål er da om dette blir presisert fordi det har vært uklart hva en skulle forstå med sosialt arbeid som arbeidskraft, og at tenkningen i Lundplanen ikke har nådd ut? Jeg har i kapittel 5 vist at Lundplanen ble tolket på svært ulike måter, og at den ble kritisert ut i fra en ide om at utdanningen ikke ville svare til det reelle

⁸⁰⁵ Ibid.: 1974-planen.

⁸⁰⁶ Se Avhandlingen kapittel 5.

behovet for arbeidskraft i kommunene. Behovet for å presisere hva sosionomer representerer som arbeidskraft, kunne vi dermed anta, skriver seg fra et forsøk på å imøtegå denne typen innvending mot sosialt arbeid som arbeidskraft.

Videre ser vi at mens 74-planen har en klar målformulering, får skolene friere rammer for hvordan utdanningen skal organiseres. Rammeplanen ligner slik sett en rammelov, hvor intensjonen nettopp er å åpne et rom for skjønnsmessige tilpasninger. I rammelover er målformuleringen spesiell. Fordi den representerer et tolkningsgrunnlag for resten av teksten gir den et normativt fundament for skjønnsutøvelsen. Bevegelsen fra undervisnings- til rammeplan reflekterer derfor en styringspolitisk endring: En overgang fra en detaljregulerende til en rammegivende styringslogikk. Uten at dette er noe stort poeng, må vi dermed korrigere Erichsen når hun hevder at sosionomene, som første fag- og yrkesgruppe fikk rammeplan på 1960-tallet. Rammeplanen kom først i 1974. Overgangen til rammeplaner reflekterer nettopp Erichsens tese: At skolene får mer autonomi i fra 1970-tallet og framover.

Et hovedpoeng er altså at hvordan rammeplanen formes som tekst sier mye om hvordan utdanningen styres. Tekster som gir rom for mer kvalitative vurderinger av innhold representerer en annen retorisk kontekst, fordi det blir mulig å si mer om hva noe skal bety. Ser vi så til 83-planen, skiller denne seg markant i fra de foregående planene. Plandokumentet er nå 30 sider fordelt over 8 kapitler. Det er nå et dokument som ikke bare slår fast hva sosialt arbeid er og hva hensikten med utdanningen er, men det resonneres også rundt disse og andre tema. Målformuleringen er ikke lengre tre punkter. Formålet med utdanningen blir her gjort rede for over flere sider, hvor en rekke spesifikke mål for kunnskapstilegnelse formuleres, så vel som overordnede mål for utdanningen og forventninger til hva utdannede sosionomer kan stille opp med. Ser vi på det faglige innholdet i planen og utdanningen, gir planen ikke bare føringer om en overordnet fordeling mellom fagområder. Den gjør dette, men her resonneres også rundt innholdet i og formålet med de enkelte fag. I det følgende skal vi se hvordan målet med utdanningen formuleres.

7.2.2 Utdanningens målsetting, 1974 og 1983.

Kapittelet om utdanningens formål kan deles i tre. Først gis en generell karakteristikk av utdanningen, det fastlås et overordnet mål for utdanningen og for sosionomer. Dernest følger en redegjørelse som kan leses som en utdyping av disse. Til sist slås det helt konkret fast hva slags utbytte de som tar utdanningen skal ha. Til sammen danner disse tre delene en

argumentativ helhet, hvor spesifikke trekk ved utdanning og fag tilskrives en yrkes- og samfunnsmessig funksjon.

TABELL 7.1: Målformuleringer i rammeplanene, 1983 og 1974.

Målformulering i 83-planen	Målformulering i 74-planen
Sosionomutdanningen er en 3-årig yrkesrettet utdanning på høgskolnivå. Sosionomutdanningen tar sikte på å kvalifisere personer for arbeid i det sosiale felt. Sosionomer har til oppgave å realisere sosialpolitiske mål slik de kommer til uttrykk i sentrale lover, som lov om sosial omsorg, lov om barnevern, lov om edruskapsvern.	Sosialskolene gir en 3-årig yrkesrettet grunnutdanning for sosionomer. Utdanningen tar sikte på å gi faglig innsikt i sosiale problemer – deres årsak og virkning. Utdanningen skal kvalifisere for å forebygge og å behandle sosiale problemer på en profesjonell måte, og til å hjelpe enkeltpersoner og grupper til en bedre sosial fungering. Utdanningen kvalifiserer for klientarbeid, sosial administrasjon og forebyggende sosialt arbeid i offentlig og privat virksomhet.

Slik (Tabell 7.1, over) lyder kapittelets første avsnitt. Som målformuleringen i 74-planen består denne av tre ledd. Mens den første setningen er nokså lik den i 74-planen, er resten mer ulik: (1) 83-planen setter «det sosiale felt» i sentrum, der 74-planen så sosionomens funksjon først i relasjon til «sosiale problem», «forebygging og behandling», og «sosial fungering». (2) 83-planen setter «sosialpolitiske mål» og lovverk i sentrum, der 74-planen så sosionomens funksjon i relasjon til hva slags arbeid de skulle utføre - «klientarbeid, sosial administrasjon og forebyggende sosialt arbeid», å tilstrebe «sosial fungering» for klienter. Sett i forhold til både Lundplanen og 74-planen, ser 83-planen dermed på flere måter ut til å innføre en ny forståelse av sosialt arbeid. Hva ligger i disse endringene?

Den innledende målformuleringen i 83-planen knytter utdanningen til to tema: *Det sosiale felt* og *sosialpolitikk/sosiallovgivning*. Den samme forståelsen finner vi også i planens første kapittel om «forventninger til høgskolene». Her heter det at «sosialarbeideren har til oppgave å iverksette sosialpolitiske vedtak, dvs. å gjennomføre tiltak som tar sikte på å forebygge, redusere og løse sosiale problemer».⁸⁰⁷ Videre presiseres at «det er høgskolenes ansvar å organisere opplæringen slik at sosionomer blir best mulig i stand til å arbeide med sosiale problemer i overensstemmelse med sosialpolitiske mål og etiske retningslinjer».⁸⁰⁸ Tematiseringen av *det sosiale felt*, *sosialpolitikken* og i relasjon til disse to, *sosiale problemer*, dominerer også når det over de neste sidene gjøres videre rede for utdanningens funksjon. Det vil si, *sosialpolitikk* blir i liten grad eksplisitt tematisert. Fikseringen omkring

⁸⁰⁷ Ibid.: L0136-53, 83-planen, s. 1.

⁸⁰⁸ Ibid.

det sosiale felt må imidlertid forstås i relasjon til at sosionomens oppgave er «å realisere sosialpolitiske mål».

Videre kan vi lese at *det sosiale felt* «er vidt og omfatter en rekke sektorer» og at en «har behov for arbeidskraft med en rekke kvalifikasjoner».⁸⁰⁹ På den ene siden forutsettes det at «sosionomer skal samarbeide med en rekke «helse- og sosialarbeidere», de må kunne «se sin egen arbeidsinnsats som en del av et stort hele», og at utdanningen må «kvalifisere for mange typer arbeidsoppgaver».⁸¹⁰ Samtidig knyttes sosionomen til spesifikke «arbeidsfunksjoner» og «oppgaver».⁸¹¹

- 1) «saksbehandling og forvaltning av sosiale lover og rettigheter»,
- 2) «behandling og rådgivning av klienter med sosiale problemer», og
- 3) «administrasjon, planlegging, samfunnsarbeid og forebyggende arbeid i samarbeid med andre grupper og sektorer».

Disse tre *arbeidsfunksjonene* er videre knyttet til de oppgaver en forventer sosialsektoren vil konsentrere seg om:⁸¹²

- 1) «individuelle tjenester tilpasset den enkeltes behov»,
- 2) «felles tiltak for grupper og personer som har sosiale problemer», og
- 3) «forebyggende arbeid med å skape gode miljøer, slik at sosiale problemer i minst mulig grad får utvikle seg».

Det heter i planen at denne inndelingen i funksjoner «har den fordel at den verken er oppsplittet etter målgrupper eller tiltak».⁸¹³ Dette er vesentlig, fordi «det er ofte slik at ulike tiltak kan rette seg mot flere målgrupper og enkelte målgrupper kan ha behov for flere typer tiltak».⁸¹⁴ I tillegg til at det her ligger en generell forventning om at arbeidet i sosialsektoren vil dreie rundt disse oppgavene, antas også utviklingen å ta en spesifikk retning: «Den raske endringen i samfunnet vil sannsynligvis føre til at administrativt arbeid, utredningsoppgaver og planlegging i framtida vil bli mer aktuelle arbeidsoppgaver for flere sosionomer enn i dag».⁸¹⁵

Et sentralt tema her er altså sosionomen/sosialt arbeid sin *funksjon* som *arbeidskraft*: «Sosialsektoren er sosionomers sentrale arbeidsplass», og «sosionomer på sosialkontor

⁸⁰⁹ Ibid.: 5.

⁸¹⁰ Ibid.

⁸¹¹ Ibid.: 6.

⁸¹² Ibid.: 7.

⁸¹³ Ibid.

⁸¹⁴ Ibid.

⁸¹⁵ Ibid.

utfører» ulike oppgaver om hverandre.⁸¹⁶ *Kunnskapsbehovet* i det sosiale felt er betinget av sosialpolitikken, strukturen og innholdet i tjenestene. Det vises til at utdanningen har «hatt en bred sammensetning for å gi innsikt i et bredt fagfelt», og at arbeid med «så ulike formål krever et bredt kunnskapsgrunnlag».⁸¹⁷ Samtidig er det ikke «tradisjon for å gi spesialisering innen grunnutdanningen».⁸¹⁸ Begrunnelsen for denne «fagtradisjonen», vises det til, er «det spredte bosettingsmønsteret og det desentraliserte ansvar i den sosiale omsorg i Norge».⁸¹⁹ *Fagets* utvikling forstås dermed også i betydelig grad i relasjon til utviklingen av sosialpolitikk og -sektor. Det presiseres at sosionomer må ha en bred fagsammensetning: «både for å kunne beskrive og forstå ulike sosialpolitiske tiltak og bli i stand til å vurdere bruken av ulike arbeidsformer».⁸²⁰ For å oppnå dette må sosialarbeidere gis forståelse av:

(...) menneskelig atferd og kunnskap om samfunn, administrasjon og (...). Dvs. at studentene er i behov av både juridiske kunnskaper, samfunnskunnskap, samt forståelse for hvordan sosialarbeidere bør behandle enkeltpersoner og grupper. De bør kunne fremme saker og ha lært hvordan planlegging av offentlig aktivitet foregår og om deltakelse i slik planlegging.⁸²¹

Kapittelet om utdanningens mål munner ut i elleve mål for kunnskapstilegnelsen. Flere av disse illustrerer koblingen mellom utdanning og tjenestesektor. Studenter skal:

- 1) Tilegne seg kunnskap om det norske samfunn og menneskelig atferd.
- 2) Tilegne seg kunnskaper om hva som er sosiale problemer i dag og hvordan sosiale problemer avgrenses og defineres til enhver tid,
- 3) Skaffe seg oversikt over det sosiale hjelpeapparat og kunne nytte det i arbeid med å redusere sosiale problemer.
- 4) Erverve seg kunnskap om klientgruppers rettigheter og være i stand til å arbeide etter forvaltningsmessige prinsipper.
- 6) Skaffe seg kunnskap om og kunne nytte ulike arbeidsformer som brukes i arbeid med å løse og forebygge sosiale problemer.⁸²²

Så langt framstår målformuleringen som homogen. Forholdet mellom den innledende målformuleringen, det påfølgende resonnetet og disse målene for kunnskapstilegnelse harmonerer med hverandre. Men selv om forholdet mellom utdanning, sektor og politikk er det mest framtreddende tema i kapitlet, finner vi også andre. Det femte målet orienterer seg også mot sektor, men på en annen måte. Det heter at studentene skal «skaffe seg innsikt i

⁸¹⁶ Ibid.

⁸¹⁷ Ibid.: 6.

⁸¹⁸ Ibid.

⁸¹⁹ Ibid.

⁸²⁰ Ibid.

⁸²¹ Ibid.

⁸²² Ibid.: 9.

ulike sosialpolitiske tiltak og kunne vurdere kritisk tiltakenes mål og funksjon i samfunnet». ⁸²³ Formuleringen har ikke klar forankring i den overordnede målformuleringen, men tar opp tematikk vi finner andre steder i kapitlet:

Det er dessuten en oppgave å utdanne studentene slik at de både er i stand til å være solidariske med svakstilte grupper og for øvrig samarbeide for å løse sosiale problemer på en slik måte at deres arbeid inngir til tillitt. Dette innebærer motsetninger og kryssende interesser. Enkeltpersoner eller enkeltmenneskers interesser kan komme på tvers av allmennhetens eller gruppers interesser, og det blir sosialarbeiderens oppgave å arbeide med disse interessekonfliktene. Sosionomen skal delta i samfunnsmessig endringsarbeid og må gjennom opplæringen trenes i kritisk tenkning. ⁸²⁴

Vi skal her særlig merke oss bruken av begrepet *kritisk*, som i *kritisk vurdering av tiltak*, *kritisk tenkning* og *samfunnsmessig endringsarbeid*. Dessuten påpekingen av at sosionomene skal jobbe med *interessekonflikter* som kan oppstå som følge av arbeidet med *svakstilte* grupper. Dette er en side ved sosialt arbeid som vi ikke finner beskrevet i tidligere planer. Lundplanen har som utgangspunkt at sosialarbeidere skal arbeide med sosial fungering, som handler om å sette enkeltmennesker i stand til «å fylle de forventninger som stilles til dem». ⁸²⁵ Den sosiale problemløsningen, slik den formuleres i Lundplanen, dreier seg om å skape harmoni i samfunnet. Tematiseringen av *kritikk* i 83-planen ser ut til å bryte med denne forståelsen av sosiale problemer og sosialt arbeid. Mens det meste av kapitlet omhandler sosionomens funksjon i bestemte posisjoner innenfor sosialsektoren, rommer avsnittet (over) synspunkter på hva sosionomer vil møte og hvordan de skal forholde seg til det. Det kan ses på som et sett av normative fordringer rettet mot sosionomers tankebaner og holdninger. Vi finner også flere konkrete mål for kunnskapstilegnelse som svarer til disse fordringene:

- 5) Øke sin bevissthet om egen verdiforankring og kunne samarbeide med mennesker som har andre verdipreferanser og annet levevis enn en selv.
- 7) Erverve seg grunnlag for å kunne handle etisk og ikke misbruke enkeltpersoners eller gruppers avhengighet av hjelper eller hjelpeapparat.
- 11) Utvikle kritisk tenkning med sikte på å kunne vurdere samfunnsforhold som skaper og vedlikeholder sosiale problem og forberede seg aktivt til å påvirke opinionen for å bedre svakstilte gruppers levkår. ⁸²⁶

⁸²³ Ibid.: 9.

⁸²⁴ Ibid.: 5.

⁸²⁵ Lundplanen: 9.

⁸²⁶ Ibid: L0136-53, 83-planen, s. 9. Disse målene har nummer 1-11 i plandokumentet. Numrene de gjengis med her viser den rekkefølgen de har i plandokumentet.

Dette peker mot at utdanningen ikke bare sikter mot å gi studenter *kunnskap*. Det antas også at utøvelsen av sosionomyrket beror på bestemte holdningsdisposisjoner, og at sosionomen antas å ha et spesielt ansvar overfor «svakstilte grupper». Rammeplanen trekker slik fram sider ved sosialt arbeid som må forstås som mer autonome, uavhengig av sektor og politikk. Rammeplanen synes også å romme en spenning her: På den ene siden brukes mye plass på å redegjøre for at sosionomen er forpliktet av politiske mål. På den andre siden skal de *tenke kritisk og kritisk vurdere* politikk og tiltak.

I utgangspunktet synes det rimelig å si at 83-planen knytter utdanningen nærmere til *sosialpolitikken* og det *sosiale felt/sosialsektoren* enn hva 74-planen og Lundplanen gjorde. Samtidig rommer den altså en spenning, idet det forventes/tillates at de reiser spørsmål ved politikk og sektor. Harmoni i samfunnet, er ikke like klart et mål for sosialarbeidere. Før jeg undersøker hva som ligger under denne måten å formulere målet på i 1983, skal vi se på det faglige innholdet i 83-planen og hvordan dette forholder seg til de tidligere planer.

7.2.3 Sosialt arbeid som fag, 1967 til 1983.

I sin diskusjon av fag- og rammeplanutviklingen på 1970-tallet hevder Jan Messel at metodefaget fikk større plass og en mer integrerende funksjon. Sammenligner vi 67- og 74-planen er det tydelig at det skjer endringer, men det er ikke like klart hva disse betyr. Ingen av planene rommer beskrivelser av enkeltfag eller argumenter for forholdet mellom dem. I den grad planene sier noe om faglige prioriteringer, er det rent kvantitativt. En sammenligning av fagområdene (slik framstilt neste side i Tabell 7.2), kan likevel indikere endringer.

Først ser vi her at det er flyttet om på en del ting slik at planene ikke inneholder likt oppsett. Mer konkret, og når det gjelder forholdet mellom fag og fagområder, viser sammenligningen i alle fall tre ting: (1) Antallet timer satt av til obligatorisk undervisning er kortet ned, (2) skolene har fått en *fri pott* med undervisningstid de kan disponere som de vil, og (3) nedkorting av timeantallet innenfor de ulike fagområdene er (relativt sett) ulik. *Grunnfagene* reduseres med ca. 15,5 % og *sosialpolitikken* med ca. 68,5 %, mens timeantallet innenfor *sosialt arbeid* økes med ca. 47,5 %. Samtidig flyttes det noe rundt på grensene mellom fagområder, noe som gjør at disse tallene blir et nokså omtrentlig mål. *Sosial administrasjon* flyttes inn i *sosialt arbeid*, noe som bidrar til å forklare hvorfor dette fagområdet øker. Selv etter dette kan det se ut som *sosialt arbeid* blir større, relativt i forhold til de andre, mens *sosialpolitikk* blir mindre. Når det gjelder grunnfagene, så er det et

spørsmål om forholdet mellom de enkelte grunnfagene endres. Dette kan vi ikke si ut i fra plandokumentet, fordi det altså ikke angir hvor mye det skal undervises i det enkelte område. 74-planen inneholder en liste over hvilke grunnfag som regnes som obligatoriske, og som det altså skal undervises innenfor det totale timeantallet. Denne inneholder ingen vesentlige endringer i forhold til 67-planen. Ser vi innholdet i relasjon til målformuleringen, ligger det heller ingen store endringer her.

TABELL 7.2: Timefordeling etter 1967- og 1974-rammeplanen.⁸²⁷

FORDELING I 1974-PLANEN		1967-PLANEN
Fagområde	Antall timer	
Grunnfag	Ca. 640	749
Sosialpolitikk	Ca. 200	326
Sosialt arbeid	Ca. 460	312
Sosial administrasjon	(ink i sosialt arbeid/sosialpolitikk)	80 (+ 120 valgfritt)
Kurs og seminarer	Ca. 300	(ink. i andre fag)
Andre fag	(ink. i disponible timer)	311
Lesedager	(ink. i disponible timer)	160
Disponible for skolen	Ca. 300	(ingen timer fritt disponible)
Total	Ca. 1900	2058
Praksis	Totalt 7 mnd. over to perioder	Totalt 162 dager. over to perioder

Hva så med 1983-planen? I plandokumentet finner vi følgende oppsett for det faglige innholdet (se Tabell 7.3 neste side). Setter vi 83-planen opp mot tidligere planer, er det flere iøynefallende endringer. En har innført et vektallsystem i stedet for å operere med rene timer. Fagkomponenter vektet nå med utgangspunkt i hvor mye innsats det krever av studentene, uavhengig av hvor mye det undervises i de ulike fag. Begrunnelsen er at dette skaper bedre balanse, fordi ulike fag krever ulike arbeidsformer, noe som ikke lars seg fange opp når fagene vektet i rene timer.⁸²⁸ I tillegg ser vi at en i 83-planen operer med en annen inndeling mellom fagområder og gir fagområder nye betegnelser. Helt overordnet skiller det nå mellom «yrkesrettet opplæring» og «teoretisk kunnskap». Det som før het «grunnfag» er nå splittet i tre hovedområder under *teoretisk kunnskap* mens *yrkesopplæringen* tilsvarer «sosialt arbeids teori og praksis». Siden de tre ulike fagområdene som nå regnes som teoretisk kunnskap tidligere var samlet under *grunnfag* (med unntak av sosialpolitikk), og en samlet timepott, gir 83-planen umiddelbart bedre innsyn i prioriteringen mellom dem enn 74-planen. Vi ser her at «samfunnskunnskap» og «jus og sosialpolitikk» prioriteres likt, mens

⁸²⁷ Basert på de respektive planer (jf. note 42 og 43).

⁸²⁸ Ibid.: 10.

«atferdsfaglige emner» prioriteres noe mindre. Likevel, fordi en med vektallsordningen innfører et annet prinsipp for vektning og sammensetning, er det vanskelig å si om det i dette egentlig ligger noen omprioritering i forhold til tidligere planer. Det er derfor mer interessant å diskutere fagsammensetningen ved å undersøke den logikken som begrunner fagsammensetning og tilskriver enkeltfag mer spesifikk betydning.

TABELL 7.3: Vekting av obligatoriske fagkomponenter i sosionomutdanningen, 1983.⁸²⁹

«Teoretisk kunnskap»	«Yrkesrettet opplæring»
<p>Samfunnskunnskap, her inngår emner fra:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sosiologi -Sosialøkonomi -Stats- og kommunalkunnskap -Sosialantropologi <p>10 vektall</p>	<p>Sosialt arbeids teori og praksis:</p> <p>14 vektall nyttes til praksisopplæring, hvorav 10 vektall skal nyttes til praksisopplæring hvor saksbehandling, rådgivning og behandlingsarbeid inngår.</p> <p>18 vektall nyttes til sosialt arbeids teori, hvorav 10 vektall foreslås av høgskolen.</p> <p>Det skal arbeides med felles elementer og følgende arbeidsformer:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Planlegging, samfunnsarbeid og administrasjon -Budsjettarbeid og utredning -Saksbehandling og forvaltning -Samtaleteknikk og intervjuing -Informasjons og opplysningsarbeid -Behandling og oppdragelse -Rådgivning og konsultasjon -Velferds og triveselsarbeid <p>32 vektall</p>
<p>Atferdsfaglige emner, her inngår emner fra:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Psykologi m/mentalhygiene og psykiatri -Sosialmedisin <p>8 vektall</p>	
<p>Sosialpolitiske og juridiske emner:</p> <p>Her inngår emner som arbeidsmarkedspolitikk, sosiallovgivning med trygdesystemet.</p> <p>10 vektall</p>	

Jeg har i kapittel 5 argumentert for at Lundplanen faglig sett struktureres ut i fra et underliggende begrep om *man in society*. Det sentrale var at utdanningen skulle gi studentene innsikt i menneskets fungering som sosialt og kulturelt vesen, og slik legge grunnlaget for å hjelpe mennesker til bedre sosial fungering. Sosialt arbeid var slik som fag og utdanning informert av internasjonale faglige diskurser, nå oversatt til en norsk kontekst. Ulike fag ble knyttet til ulike sider ved begrepet *man* eller *society*, samtidig som *sosialt arbeid* og *praksis* hadde en strukturerende funksjon ved å knytte ulike fag sammen til et funksjonelt hele. Ser

⁸²⁹ Ibid.: 14.

vi til 83-planen så knyttes sosialt arbeid, gjennom målformuleringen, til *tre hovedfunksjoner*:⁸³⁰

- 1) «saksbehandling og forvaltning av sosiale lover og rettigheter»,
- 2) «behandling og rådgivning av klienter med sosiale problemer», og
- 3) «administrasjon, planlegging, samfunnsarbeid og forebyggende arbeid i samarbeid med andre grupper og sektorer».

Dette oppsettet repeteres i kapittelet om utdanningens faglige innhold og knytter sammen «teoretiske forankringer og ulike mål».⁸³¹ For å utøve «god saksbehandling» etc. (jf. 1) «kreves kunnskap om sosiale tiltak, om lovverk og klienters rettigheter», noe studentene får gjennom «sosialpolitikk og jus».⁸³² Den andre hovedfunksjonen knyttes til *atferdsfag*, ut i fra mål om «å øke klientenes personlige ressurser, slik at han i større utstrekning er i stand til å mestre sin egen livssituasjon».⁸³³ Den tredje knyttes til *samfunnskunnskap* ut i fra mål om «å bedre levekårene for svakstilte grupper».⁸³⁴

Sosialt arbeids teori og praksis kan se ut til å ha noenlunde samme funksjon i studiet som det har i Lundplanen. Det er her ting knyttes sammen:

Denne fagkomponenten skal være mer yrkesrettet enn de øvrige og omfatte både praktisk og teoretisk opplæring. Studenten skal øves i å anvende kunnskap med sikte på å kunne vurdere hva som er sosiale problem og hvilke virkemidler og arbeidsmåter som nyttes i arbeidet med å forebygge, redusere og løse sosiale problem.⁸³⁵

Samtidig som denne forståelsen av *sosialt arbeid* ligger tett opptil Lundplanen, er det nytt at fagområdet knyttes til spesifikke *arbeidsformer* (jf. Tabell 7.3). Det presiseres i 83-planen at «sosialt arbeid betegner både en yrkesfunksjon og et fag» og at «opplæringen (...) tar sikte på å gi studentene gode kunnskaper i faget sosialt arbeid og (...) å forberede studentene på sin kommende yrkesrolle».⁸³⁶ 83-planen skiller seg fra Lundplanen ved å knytte *faget* her mye tettere til *yrkesfunksjon*. Dels ved å ha dette som et mål, og dels ved å knytte *faget* til spesifikke sider ved denne *yrkesfunksjon*, som i utgangspunktet ikke er forbundet med *sosialt arbeid som fag*. Herunder «budsjettarbeid, utredning, administrasjon», og liknende som kan betegnes som mer *generiske* funksjoner innenfor offentlig forvaltning. Samtidig ser vi at

⁸³⁰ Ibid.: 6.

⁸³¹ Ibid.: 12.

⁸³² Ibid.: 12 og 16-17.

⁸³³ Ibid.: 12 og 15-16.

⁸³⁴ Ibid.: 12 og 15.

⁸³⁵ Ibid.: 17.

⁸³⁶ Ibid.: 13.

også funksjoner som i utgangspunktet kunne se som mer distinkt *sosialfaglige*, på lik linje med de *generiske* betegnes som trekk ved yrkesfunksjon. Denne måten å skru sammen fagkomponenter og yrkesfunksjoner tyder på at det *sosialfaglige* koples tettere til *sosiale feltet*.

83-planen kan fortsatt sies å hvile på at begrep om *man in society*, men begrepets ulike fasetter er nå knyttet til mer spesifikke funksjoner og mål. Begrepet har ikke lengre den strukturerende funksjon det hadde. Ser vi fagsammensetningen i relasjon til målformuleringen, styrkes dette inntrykket. Utgangspunktet er ikke, som i Lundplanen, at utdanningen struktureres med utgangspunkt i en enhetlig forståelse av hva sosialt arbeid er (som yrke/profesjon og fag). Fagene knyttes til spesifikke funksjoner, relateres til yrkes- og tjenestestrukturen i det sosiale felt, som igjen er betinget av sosialpolitiske mål. Som følge av dette virker *sosialt arbeid som fag* nå i større grader influert av norsk forvaltning og sosialpolitikk enn av internasjonale faglige diskurser. I de minste synes dette som en fruktbar hypotese. For å få bedre innsikt i hva som har formet 83-planen, hvordan den representerer brudd og eller kontinuitet i forhold til tidligere planer, vil jeg i neste del gå inn i selve planarbeidet.

7.3 1983-planen i kontekst.

I denne delen undersøker jeg hvorfor 83-planen kom, hvilke diskusjoner og kontekster som rammer inn arbeidet med planen, og om det her er mulig å finne ut hva som motiverte det som kan framstå som en vesentlig endring i forståelsen av sosialt arbeid som fag: At det knyttes nærmere til politiske definerte funksjoner i det sosiale felt. Dette gjør jeg (1) ved først å kaste et blikk bakover til 1974 og vise hvilke hensyn som lå bak målformuleringen i den første rammeplanen. (2) Dernest vil jeg diskutere hvorfor arbeidet med 83-planen ble iverksatt, hvordan rammeplanarbeidet ble organisert og vise hvilke kilder vi har til formingen av rammeplanen. I de to neste delene går jeg i fra saksgangen til å undersøke enkelt dokumenter mer i dybden. (3) Gjennom prosessen som ledet fram til 83-planen ble det skrevet flere utkast og disse ble tidvis skrevet med referanse til nasjonale politiske dokumenter. Jeg vil undersøke hva slags betydning nasjonal politikk har for rammeplanen, hvordan sosialpolitikken mobiliseres som kontekst i planarbeidet. (4) Tidlig på 1980-tallet ble det utført en rekke forskningsarbeider som tok opp forholdet mellom sosialkontoret og

sosialarbeiderne. De som var engasjert i planprosessen ble bedt om å forholde seg til disse, og spørsmålet er hva slags betydning dette har for innholdet i planen.

7.3.1 Sosialt arbeid som fag og arbeidskraft, 1971-1974.

I september 1971 mottok RSU en henvendelse fra DIASOS hvor det ble hevdet at det var behov for en «total reform» av sosialarbeiderutdanningen og at en slik reform måtte gjennomføres «på basis av en bred debatt om sosionomutdanningens målsetting».⁸³⁷ Kort tid etter initierte Rådet et arbeid som etterhvert ledet til den første rammeplanen. Fire dokument er sentrale for å forstå innholdet i planen: (1) Et såkalt *diskusjonsgrunnlag*, utformet av Rådets Arbeidsutvalg (AU), hvor ulike sider ved utdanningen ble drøftet, men uten at det ble gitt noen klare føringer for reform.⁸³⁸ (2) Et utkast til rammeplan utarbeidet av Kikkan Ustvedt Kristiansen (heretter *høringsutkastet*) på oppdrag i fra RSU, (3) uttalelser som følge av at Kristiansens forslag ble sendt på høring, og (4) en innstilling i fra AU (heretter *innstillingen*) som diskuterer høringsrunden og legger fram det endelige forslaget for vedtak.

I *innstillingen* fra AU heter det at høringsrunden viste at det var «stor grad av enighet om prinsippene i rammeplanen».⁸³⁹ Slik høringsinnspillene utlegges i *innstillingen*, går det likevel fram at diskusjonen rommet betydelig uenighet, og at uenigheten i første rekke var knyttet til målformuleringen. Ser vi på målformuleringen som ble sendt på høring og den i det endelige vedtaket finnes det vesentlige forskjeller (Tabell 7.4 under).

TABELL 7.4: Målformulering i høringsutkast og i vedtaket.

Målformulering i høringsutkastet	Målformulering i vedtaket
Sosialskolene gir en 3-årig utdanning med sikte på stillinger i offentlig forvaltning og behandlingsinstitusjoner innen helse- og sosialvesenet. Utdanningen kvalifiserer for direkte klientarbeid, for administrasjon innen sosialsektorens ulike organer og for utviklingen av allment forebyggende tiltak og tiltak for minoritetsgrupper.	Sosialskolene gir en 3-årig yrkesrettet grunnutdanning for sosionomer. Utdanningen tar sikte på å gi faglig innsikt i sosiale problemer – deres årsak og virkning. Utdanningen skal kvalifisere for å forebygge og å behandle sosiale problemer på en profesjonell måte, og til å hjelpe enkeltpersoner og grupper til en bedre sosial fungering. Utdanningen kvalifiserer for klientarbeid, sosial administrasjon og forebyggende sosialt arbeid i offentlig og privat virksomhet.

⁸³⁷ RÅSARKIVET, L0134-53: 1967-1974. Brev i fra DIASOS til RSU, 26.juni 1971.

⁸³⁸ Ibid.: Diskusjonsgrunnlaget. Se også: L0002, møteprotokoll for 1971.

⁸³⁹ Ibid.: L0134-53: 1967-1974: Innstillingen: 3.

De to formuleringene kretser rundt ulike ting. I den endelige formuleringen står det sosialfaglige og sosiale problem i sentrum, mens høringsutkastet er sentrert rundt *sektor* og *tiltak*. Formuleringen i høringsutkastet ligner i den forstand på formuleringen i 83planen.

Samtlige sosialskoler, NOSO, Fellesrådet for sosialskolestudenter (FR), Norske kommuners sentralforbund (NKS) og Norsk Kommuneforbund (NKF) var invitert til å gi uttalelse.⁸⁴⁰ Med unntak av NKSS var samtlige skoler, NOSO og FR samstemte i sin kritikk av målformuleringen. De mente den knyttet utdanningen for tett til den eksisterende *stillingsstrukturen* og ikke tydelig kommuniserte utdanningens *faglige* innhold. Flere presiserte at utdanningen måtte ha som utgangspunkt at studentene fikk innsikt i «de sosiale problemer – deres årsaker og virkninger». Flere savnet at utdanningens «kritiske» siktemål ble presisert, og at det ble tydelig kommunisert at sosialarbeidere skulle være «klientens talerør». NKS og NKF var også samstemte og betraktet saken fra en annen synsvinkel. De tolket målformuleringen dithen at den innebar en harmonisering av utdanningen til sosialpolitikken målsettinger. NKS presiserte at målsettingen først og fremst måtte rettes «mot brukerne av sosiale tjenester, og mot det administrative og behandlende apparat som er sosialarbeidernes arbeidsplass». De mente at skolene ikke hadde formidlet «et realistisk bilde av den kommunale sosialadministrasjon» og at dette skapte «problemer både for klienten, sosialarbeideren og kommunen som arbeidsgiver».⁸⁴¹

Idet skolene og organisasjonene for sosialskolestudenter og sosialarbeidere var såpass samstemte i sitt syn på høringsutkastet, er det nærliggende å tolke dette dithen at de fryktet en svekkelse av det *sosialfaglige* grunnlaget i utdanningen. At utdanningen skulle kunne styres mer på vilkår betinget av utviklingen i sosialsektoren. Var det så dette Kristiansen siktet mot i *høringsutkastet*? Kristiansen argumenterte for at utdanningen måtte «tilfredsstillе alle de impliserte parters interesser».⁸⁴² Hennes formulering kan ses som et forsøk på å nettopp ikke sette noen hensyn foran andre, og *høringsutkastet* kan her tolkes i forlengelsen av *diskusjonsgrunnlaget*.

I *diskusjonsgrunnlaget* hadde Rådet hatt som utgangspunkt at en målformulering kunne ta utgangspunkt i ulike «modeller» for organisering av utdanning, og forholdet mellom

⁸⁴⁰ I 1974 fantes det fem sosialskoler: NKNS (1920), NKSS (1950), Trondheim sosialskole (1962), Sosialskolen Stavanger (1966) og DIASOS (1968). Se f.eks. Kyvik 2002: 41.

⁸⁴¹ Avsnittet er basert på AUs Innstilling, s. 6-11. Både innstillingen og samtlige høringsuttalelser finnes i: RÅDSARKIVET: L0134-53: 1967-1974.

⁸⁴² Ibid.: Høringsutkastet, s. 5.

utdanning og tjenestesektor. De skilte mellom fire adskilte modeller. (1) I «profesjonsmodellen» var utgangspunkt at «sosialt arbeid er et begrep» med et gitt innhold og at «sosialarbeideren spiller (...) en eller flere bestemte roller som han er utdannet for». ⁸⁴³ Utdanningen måtte innrettes slik at sosialt arbeid som *profesjon* tilfredsstilte viss trekk. (2) Dernest kunne utdanningen ta utgangspunkt i «de sosiale problemer og sosialpolitiske målsettinger som eksisterer til enhver tid». ⁸⁴⁴ (3) En kunne ta utgangspunkt i «funksjonsmodellen», hvor utgangspunktet nettopp var ulike funksjoner ved ulike forvaltningsorgan, og da først og fremst sosialkontoret. ⁸⁴⁵ (4) Til sist kunne utdanningen orienteres ut i fra «et bredere spekter». ⁸⁴⁶ Herunder sosialpolitiske målsettinger, gjeldende lovgivning, administrative ressurser, behandlingsfilosofi og forståelsen av sosiale problemer og sosialpolitikkenes grenser og muligheter. I *diskusjonsgrunnlaget* konkluderes det med at det «riktige vil vel være å søke å komme fram til en viss kombinasjon, hvor hensyn blir tatt både til problemorientering, funksjoner, ønsket om profesjonalisering og ellers de forhold som det er gjort nærmere rede for». ⁸⁴⁷ I så måte synes Kristiansen å videreføre en oppfatning som Rådet også tidligere hadde lagt til grunn i *diskusjonsgrunnlaget*.

Både Rådet og Kristiansen argumenterte ut i fra en posisjon hvor forutsetningen var at utdanningen til en hver tid kunne tilpasses samfunnets syn på, og måtte å handtere sosiale problemer. Utdanningen burde ikke låses til bestemte stillingstyper eller løsningsstrategier. Både i *diskusjonsgrunnlaget* og i *høringsutkastet* vises det til endringer med hensyn til hvilke stillinger sosionomer bekler. At målformuleringen gjør en kobling mellom stillinger og utdanning, synes derfor som en understrekning av at utdanningen nå kvalifiserer for stillinger som en før ikke har tenkt på som de primære for sosionomer. Målformuleringen søker dermed å framheve at sosionomutdanningen er en utdanning som nettopp skaper «elastisk» arbeidskraft, og synes ikke å uttrykke at visse hensyn skal settes foran andre. Sosialskolenes holdning framstår derfor også som rotfestet i en sterk skepsis til en mer sektororientert utdanning. AUs kommentar til høringsuttalelsene kan også tolkes dithen at de oppfattet skolene som ubalanserte i sin tolkning. De mente at skolenes innvendinger mot *høringsutkastet*, det de savnet inkludert i målformuleringen, faktisk ble drøftet av

⁸⁴³ Ibid.: Diskusjonsgrunnlaget, s. 7.

⁸⁴⁴ Ibid.: 8.

⁸⁴⁵ Ibid.: 9.

⁸⁴⁶ Ibid.: 12.

⁸⁴⁷ Ibid.: 15.

Kristiansen, men ga uttrykk for at formuleringen ikke kunne bli for detaljert. Når Kristiansen la vekt på at utdanningen måtte tilfredsstillе «alle de impliserte parter», mente hun nettopp dette:

I forhold til den politiske virksomhet har sosionomene ansvar for å gi informasjon, analyser og begrunnede vurderinger av de problemer de arbeider med. Overfor administrasjonen har de ansvar for utøvelsen av kvalifisert faglig arbeid i de stillinger de innehar, og overfor publikum ligger forpliktelsen i å formilde hjelpeapparatets tilbud og service og forbedre dette ut i fra deres behov. Yrkesgruppen må vurdere de krav som arbeidsgiverne stiller i forhold til sin egen faglige basis. Den faglige forpliktelsen vil danne et utgangspunkt for hvilke funksjoner sosionomene ønsker å få seg tillagt og vil kunne være utslagsgivende i situasjoner hvor det er konflikt mellom de to hensyn.⁸⁴⁸

Avsnittet viser tydelig hvordan Kristiansen satte det *sosialfaglige* i sentrum og at hun var sensitiv overfor *interessekonflikter*. Sosionomer hadde et ansvar for ulike gruppers «problemer, krav og behov», for å «representerer disse innover i administrasjonen».⁸⁴⁹ Som andre yrkesgrupper måtte de også «akseptere (...) formelle krav til sin yrkesutøvelse».⁸⁵⁰ Forutsetter vi at de som deltok i høringen leste og forsto argumentasjonen i utkastet, ikke bare isolert, men som grunnlag for formuleringen, blir det nærliggende å se reaksjonene som et uttrykk for at sosialarbeidermiljøet var særlig sensitive overfor elementer som kunne utfordre det *sosialfaglige* sin sentrale plass i utdanningen. Ingen var motstandere av at utdanningen burde relateres til den rådende sosialpolitikk og forståelse av sosiale problemer. Men målet med utdanningen måtte ta utgangspunkt i *fagligheten*.

Nå vet vi at målformuleringen endte opp med å gi det sosialfaglige en sentral plass. Dette kan ses som en innrømmelse overfor skolene og organisasjonene. Diskusjonen rundt målformuleringen tydeliggjør samtidig at det fantes forståelser av sosialt arbeid som fag og arbeidskraft som ikke ble skrevet inn i rammeplanen. Det avtegner seg et bilde hvor det finnes spenninger mellom aktører tilknyttet sosialsektoren og de som representerer sosialt arbeid som *fag*, skoler og organisasjoner. Når det var såpass klar skepsis overfor en mer sektororientert målformulering i 1974, framstår også 83-planen som en vesentlig endring. Det kan se ut som det er bedre vilkår for å binde utdanningen sterkere til det *sosiale felt* enn i 1974. I det følgende vil jeg undersøke om dette er en rimelig tolkning, og i så tilfelle – hvorfor?

⁸⁴⁸ Ibid.: Høringsutkastet: 6.

⁸⁴⁹ Ibid.

⁸⁵⁰ Ibid.

7.3.2 Om bakgrunn, saksgang og kildegrunnlag.

Hvorfor ble arbeidet med ny rammeplan iverksatt? Av arkivet ser det ut som initiativet dels kom utenfra, men også fra Rådet selv. I januar 1980 hadde Rådet mottatt en henvendelse fra Sosialskolen i Stavanger om «ajourføring av rammeplan».⁸⁵¹ Bakgrunnen for henvendelsen var en diskusjon om godkjenning av fagplanen til NKSH i 1979/1980, hvor gjeldende plan hadde blitt karakterisert som «uklar», fordi den inneholdt avvik fra rammeplan som det ikke ble argumentert for i fagplanen.⁸⁵² Uten at det bemerkes her, kunne dette ses som et argument for en rammeplan med mer presise kvalitative krav til innholdet i skolenes planer.

Henvendelsen fra Stavanger er den eneste henvendelse fra skolene som tar opp endring av rammeplanen og synes dermed å foranledige oppstarten av rammeplanarbeidet. Samtidig virker det også som RSU har arbeidet med dette spørsmålet mer av egen kraft. I møtereferat fra 1979 kommenterer Rådet et notat sekretariatsleder Solveig Askjem har utarbeidet i etterkant av et innlegg hun har holdt ved *Lærerkonferansen* på Røros. I notatet vises det til at det har blitt fremmet ønsker om endring i styringen av utdanningen.⁸⁵³ At en ikke lengre ønsker utdanningen styrt gjennom «antall obligatoriske undervisningstimer».⁸⁵⁴ Askjem presiserer i sitt notat at ingen har fremmet ønske om «full autonomi» på vegne av skolene.⁸⁵⁵ Det dreier seg her om å finne fram til en styringsform som legger til rette for en hensiktsmessig «pedagogisk frihet», men uten at de ulike utdanningene spriker i innhold.⁸⁵⁶ Slik sett er det klare tangeringspunkter mellom de ønsker som har blitt fremmet ved *Lærerkonferansen*, i den foreslåtte fagplanen fra NKSH og i RSU sine synspunkter på denne. Initiativet til å ajourføre rammeplanen synes å reflektere en underliggende spenning i forholdet mellom RSU og skolene. Det sentrale problemet, framgår det også tydelig av innlegget til Askjem, dreier seg om hvor og hvordan en trekker grensene for skolens autonomi.⁸⁵⁷

Med bakgrunn i saksgangen vet vi nå en del om hvorfor arbeidet med 83-planen ble iverksatt. Revisjonen er antakelig et utslag av en pågående diskusjon om forholdet mellom

⁸⁵¹ Ibid.: Se brev i fra Sosialskolen i Stavanger til RSU, 28.januar 1980.

⁸⁵² Ibid.: Se også Uttalelse i fra RSU til ny Fagplan ved NKSH, 21.januar 1979, s. 1-3.

⁸⁵³ Ibid.: L0005, møteprotokoll for 1979, møte i AU 3.april 1979.

⁸⁵⁴ Ibid.: L0135, 1979-1982, Notat i fra Askjem til Rådet, 27.mars 1979.

⁸⁵⁵ Ibid.

⁸⁵⁶ Ibid.

⁸⁵⁷ Ibid.: Innlegg ved Solveig Askjem: «Bør rammeplanen endres?», innledning til *Lærerkonferansen* på Røros, februar 1979

skolene og RSU om skolenes autonomi. 1983-planens langt mer kvalitative form, virker rimelig å forstå som et utslag av denne diskusjonen. Det er snakk om å innføre en annen måte å styre på. Samtidig er det vesentlig å merke at det heller ikke er noe stort press for å endre rammeplanen. Arkivet etter RSU rommer ingen spor som tyder på stor misnøye med tingenes tilstand. Hele prosessen kan komme som følge av at RSU ser det som sitt mandat å jevnlig evaluere og videreutvikle rammeplanen. Selve revisjonen, både initiativet og resultatet, virker rimelig å betrakte opp mot det faktum at det dreier seg om en sfære av norsk forvaltning og utdanning som fremdeles er ganske ung, og hvor en søker etter gode former for styring, samarbeid og forvaltning. Ser vi til sist på dialogen mellom Rådet og KUD i slutføringen av planen, kan vi ane en underliggende spenning, som ikke oppgis som grunn for å iverksette en revisjon, men som det er rimelig å tro har virket inn på arbeidet med planen.

I brevet hvor KUD formelt godkjenner den nye rammeplanen er det én vesentlig merknad. Departementet har notert seg at «ulike komponenter i utdanningen er vektet noe annerledes i det endelige utkastet», enn i januar-utkastet (min merknad). Det vises til en reduksjon innenfor «atferdsfaglige emner» som er fulgt av en tilsvarende økning innenfor «sosialt arbeid». KUD uttrykker usikkerhet omkring hvilke elementer innenfor *sosialt arbeid* som er vektet. Samtidig presiserer departementet at de forvente «en styrking av den delen (...) som omfatter praktisk saksbehandling, administrative rutiner, oversikt over etater og organer samt kunnskap om relevante lover og regler». De ber derfor RSU sikre at disse emnene «får en klart mere sentral plass enn i dag».⁸⁵⁸ Departementets merknad er påfallende fordi Rådet idet de sendte planen til godkjenning hadde presisert overfor KUD at nettopp *saksbehandling* og *forvaltning* var blant de sidene som var styrket.⁸⁵⁹ Når KUD likevel finner det nødvendig å presisere at bestemte faglige hensyn ivaretas, og dertil gir RSU instruks å sørge for ivaretagelsen av disse hensyn, gir dette et inntrykk av en viss spenning mellom det som går på *saksbehandling*, *administrasjon* og *forvaltning* og andre deler av sosialt arbeid som fagområde.

Arbeidet som ligger bak de nye rammeplanene på 1970- og 1980-tallet kan i struktur ligne en beslutningsprosess av det slag vi finner i politikken. Vi har et utredningsarbeid, forslag som sendes på høring, og vedtak som fattes. Ser vi på innholdet i denne prosessen, er det

⁸⁵⁸ Ibid.: Avsnittet bygger på brev i fra KUD til RSU, 15.mars 1984.

⁸⁵⁹ Ibid.: Brev i fra RSU til KUD, 30.mars 1983.

likevel markante forskjeller. Når Stortinget vedtar en lov kan (som regel) den enkelte bestemmelse knyttes til passasjer i forarbeid hvor det argumenteres for at bestemmelsen bør formuleres på en bestemt måte. Likeledes kan vi her finne tydelige diskusjoner mellom ulike posisjoner og forståelser av hvordan en gitt formulering bør lyde. Den politiske prosessen er slik som en *skrift på veggen* som lar seg avlese. Slik er ikke rammeplanarbeidet. De sentrale kildene er ulike utkast av plandokumentet som gjør at vi over tid kan spore endringer fram mot den endelige versjonen. Vi har i liten grad kilder som gir oss innsikt i hvorfor endringene blir foretatt. I den grad rammeplanprosessen rommer åpen diskusjon, finner denne sted i høringsrunden. Skal vi søke å forstå hvorfor teksten endres, må vi dermed finne ut når endringene blir gjort og hvem som står bak og undersøke forholdet mellom det endelige resultatet og det som ble endret.

Fram mot Rådet vedtar den endelige versjonen i et møte 4. februar, utarbeides det fem utkast. De to første legges fram i januar og mars 1982 og er utarbeidet av en arbeidsgruppe oppnevnt i 1981. Gruppen besto av Njål Petter Svensson (sosionom og koordinator i Oslo kommune), Anne Efskind (høgskolelektor i sosialt arbeid) og Bjørn Berg (cand. paed), samt sekretariatsleder Solveig Askjem. Tanken bak oppnevningen av disse var at gruppen burde bestå av folk med erfaring fra praksisfelt, sensurarbeid, fagplanarbeid og generell fagpedagogikk. Det er ellers verdt å merke deltakelsen til Svensson, som i litteraturen altså framstilles som toneangivende blant radikale sosialarbeidere på 1970- og 1980-tallet. Kun enkelte av referatene fra gruppens møter fins i arkivet. Et av disse viser arbeidsdelingen internt i gruppen: Svensson hadde ansvar for å skrive om «forholdet mellom yrke og utdanning», for at dette skulle «tjenes som bakgrunn for måldiskusjon». Det er altså Svensson som har gjort grunnarbeidet i forhold til å utlegge utdanningens målsetting, og dermed mye av kjernen i forståelsen av sosialt arbeid som fag og arbeidskraft. Berg hadde ansvar for «integrering og faglig samarbeid». Dette går mer på arbeidsmåter i utdanningen og er tematikk som ikke behandles her. Efskind skulle skrive om forholdet mellom «individorientert og samfunnsorientert stoff», samt redegjøre for «historisk utvikling», mens Askjem skrev om planen «som styringsinstrument og om forholdet mellom «praktisk og teoretisk opplæring».⁸⁶⁰ Det faglige innholdet, slik dette formuleres i kapittel 4, er dermed skrevet med base i arbeid utført av Efskind og Askjem. Arbeidet til de ulike medlemmene skulle munne ut i notater som ble lagt fram og diskutert i gruppen før de ble skrevet om til

⁸⁶⁰ Ibid.: Avsnittet bygger på: L0135: 1979-1982, referat i fra møte i arbeidsgruppen, 20.mai 1981.

kapitler i planen. Bare enkelte av disse notatene fins i arkivet. De som finnes ligger innholdsmessig svært tett opp til det vi finner i det første utkastet til rammeplan, som stammer fra januar 1982.

Med enkelte unntak har vi lite informasjon om hva som ligger til grunn for arbeidsgruppens utkast. På vegne av RSU ba Askjem resten av arbeidsgruppen om å orientere seg ut i fra forskningsarbeid utført av Steinar Stjernø, Otto Hauglin og Finn Bjørnar Lund. Stjernø sto som redaktør og forfatter bak en rekke bøker utgitt tidlig på 1980-tallet hvor tema var norsk sosialpolitikk, sosialt arbeid og sosialkontoret.⁸⁶¹ Av interesse i denne sammenhengen er særlig *Omsorg som yrke – Yrkesroller og arbeidsmåter på sosialkontoret* (1982). Hauglins *Utdanning til sosialsektoren – En analyse av behov og kvalifikasjonskrav* (1983) og Lunds *Yrkesrettet grunnutdanning – Om utdanning av sosialarbeidere for små kommuner* (1980), var begge variasjoner over samme tema som Stjernø interesserte seg for.⁸⁶² Om vi ikke kan vite sikkert om og hvordan arbeidsgruppen ble influert av disse tekstene, er det rimelig å anta at planutkastene vil vise om og hvorledes de forholdt seg til dem.

Det tredje utkastet ble formulert i etterkant av et seminar på Sundvolden 30. mars-1. april, hvor arbeidsgruppens utkast ble lagt fram for en gruppe av «5 særlig kvalifiserte personer på viktige fagområder». Bakgrunnen for seminaret var at den nye rammeplanen skulle inneholde «kvalitative krav», det som altså gjør det til en mer omfattende og retorisk ladet tekst, og som skiller 1983-planen fra tidligere planer. Det ble derfor forstått som nødvendig å åpne opp for flere synspunkter før et utkast ble sendt på høring.⁸⁶³ Etter Sundvollen-seminaret er det sekretariatet og AU som overtar arbeidet med å videreutvikle rammeplanen. 19. september 1982 ble et utkast sendt på høring med frist 15. november samme år. 33 instanser ble invitert til å uttale seg og 22 uttalelser kom inn. Foruten samtlige sosialskoler, NOSO og Fellesrådet for sosialskolestudenter (FR), finner vi blant disse flere fagråd, Norske Kommuners Sentralforbund (NKS), Norsk Sosialsjeflag (NSL), Sosialdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Arbeidsdirektoratet, og flere instanser tilknyttet attføringsarbeid. Etter

⁸⁶¹ Stjernø 1981, Stjernø 19823a, Stjernø 1982b, Stjernø 1985.

⁸⁶² Lund 1980 og Hauglin 1983.

⁸⁶³ Ibid.: Avsnittet bygger på invitasjon til og program for seminar på *Sundvolden* 30.mars-1.april. Invitert til seminaret var Kikkan U. Kristiansen (Distriktssosialsjef/sosialt arbeid), Ragnhild C. Hansen (høgskolelektor/jus), Vigdis Bunkholdt (sjefpsykolog), Steinar Stjernø (høgskolelektor/sosiologi, administrasjon og planlegging) og Knut Halvorsen (forsker/sosialpolitikk). Referat fra Sundvollen-seminaret fins ikke i arkivet.

høringsrunden ble deler av planen skrevet om, før det endelige utkastet ble vedtatt oversendt KUD for godkjenning 4. bebruar 1983.⁸⁶⁴

Det jeg har lagt fram i diskusjon av innholdet (jf. 7.3) er i hovedsak hentet i fra kapittel 1 og 3. Mye av teksten kan spores til det første utkastet i fra januar 1982. Vesentlige endringer ble gjort etter Sundvollen, og etter høringsrunden, først av AU, dernest av Rådet under vedtaksmøtet.

7.3.3 En *tidsmessig* utdanning: Nasjonal politikk som kontekst?

I 83-planens målformulering heter det at sosionomene skal «realisere sosialpolitiske mål slik de kommer til uttrykk i sentrale lover». Skolene «må følge med i formuleringen av «sosialpolitiske mål» og utdanningen må være under utvikling for å være «tidsmessig» - i tråd med den rådende sosialpolitikk og forståelse av sosiale problem. På denne måten blir sosialpolitikken intensjoner skrevet inn som et normativt grunnlag i utdanningen. Det første utkastet til rammeplanene er interessant fordi det skrives med eksplisitt referanse til en del politiske utredninger og produsert i løpet av 1970- og tidlig 1980-tall. Hva slags politiske tenkning er det som her legges til grunn for rammeplanen?

Kapittel 1 ble vesentlig omarbeidet etter Sundvollenseminaret. I de to første utkastene finner vi en lengre beskrivelse av trekk ved utviklingen i norsk sosialpolitikk de første 30 årene etter etableringen av sosionomutdanningen. Denne beskrivelsen danner bakteppet for en formulering om at utdanningen til en hver tid må være tilpasset den gjeldende sosialpolitikk og forståelse av sosiale problemer. I den versjonen som vedtas gjenstår bare formuleringen om at utdanningen må forberede studenter for «å arbeide med sosiale problemer i overenstemmelse med sosialpolitiske mål og etiske retningslinjer».

I de første utkastene til kapittel 1 het det at den «sosialpolitiske målsetting (...) endret seg» i de 30 årene fra sosionomutdanningen ble etablert. Den «alminnelige målsetting» på 1960-tallet var «å gi flest mulig (...) høve til å nytte ut de evner og muligheter de hadde, til å leve trygt og harmonisk (...) og uten urimelig friksjon». Det vises så til at den ovenfor nevnte formulering på 1970-tallet ble avløst av et mål «om å legge betingelsene til rette for at den enkelte kan realisere seg selv og få fungere som et ansvarsbevisst menneske innen en sammenheng som er meningsfull for den enkelte». Denne endringen knyttes til

⁸⁶⁴ Nærmere om høringsrunden, se: RÅDSARKIVET, L0136: 1982-1985, Notat ved sekretariatsleder Solveig Askjem til Rådet.

Sosialreformkomiteens andre innstilling *Om sosiale tjenester* (1972).⁸⁶⁵ Utgangspunktet for *Sosialreformkomiteén*, vises det til, var at sosialpolitikken skulle være «samfunnets eget korrektiv til seg selv». Fokus skiftes i fra *harmoni* til *disharmoni* kunne vi si. Der målet tidligere var at alle skulle gis mulighet til å leve i harmoni med samfunnet, aksepteres det nå at enkelte kan ta valg som går på tvers av samfunnet for øvrig, men likevel bør få muligheten til et meningsfullt liv.⁸⁶⁶

Fra *Sosialreformkomiteén* trekkes linjene framover til Regjeringens *Langtidsprogram* fra 1980-81. Oppfatningen er at *programmet* (1) legger «stor vekt på forebyggende virksomhet i sosialektoren», og (2) ser behov for «samordning»: «Det pekes på at sosial- og helsetjenesten bør koordineres med (...) trygdeetat og arbeidsformidling», noe en antar vil «bety bedre koordinert hjelpetilbud og mindre stemping av brukere». Slik dette utlegges i planutkastet, blir *Langtidsprogrammets* vekt på forebygging en funksjon av en endret forståelse av sosialpolitikken og sosiale problem som spores til *Sosialreformkomiteén*. Med bakgrunn i disse endringene og politiske prognosene, uttrykker planutkastet et håp om at «man i årene som kommer» vil «arbeid etter et normalitetsprinsipp». Det sentrale poenget i resonnementet er at det overordnede mål må være å bidra til at mennesker med sosiale problemer i minst mulig grad stemples, og at sosialpolitikken bidrar til utjevning.⁸⁶⁷

Dette resonnementet rundt sosialpolitikken ble tatt ut etter Sundvollenseminaret. Jeg har ikke grunnlag for å si hvorfor og det behøver ikke ligge noe større motsetning mellom oppfatninger bak det. Like gjerne kan resonnementet ha blitt oppfattet som utenfor sjangeren. Den endelige versjonen inneholder ingen referanser til politiske dokumenter eller lengre drøftelser av tendenser i sosialpolitikken. Hva gjelder rammeplanen som tekst, kan vi likevel si noe om hva det betyr at dette resonnementet tas ut, for å bli erstattet av en generell formulering om at innholdet i utdanningen må svare til en sosialpolitikk som vil være i endring. En konkret effekt er at en bestemt forståelse av sosiale problemer og sosialpolitikk erstattes av generiske, uspesifikke begreper, frikoplet fra kontekst. Utdanningen, virker det som, skal ikke bindes til en bestemt forståelse av politikken. Sosionomer må ikke bindes til en bestemt forståelse av problem og politikk, men må kunne ta inn over seg endringer. Det er også et poeng at det ikke er en hvilken som helst forståelse av *sosialpolitikken/sosiale*

⁸⁶⁵ NOU 1972: 30 – *Sosiale tjenester* (Sosialreformkomiteens innstilling – II).

⁸⁶⁶ RÅDSARKIVET, L0135: 1979-1982: Avsnittet er basert på: Utkast til rammeplan, januar 1982, s. 2-3.

⁸⁶⁷ Ibid.

problem som her lukes ut av teksten. *Sosialreformkomitéens* innstillinger har blitt oppfattet som radikale for sin tid, i den forstand at de sto for et nytt syn på sosiale problemer og sosialpolitikkenes overordnede siktemål. Når det i planutkastet hevdes at denne forståelsen erstattet 1960-tallets oppfatning, kan det også være et grunn til at dette ble tatt ut. Som jeg har vist i kapittel 6, *Sosialreformkomiteens* synspunkter på og forslag til retning i sosialpolitikken førte ikke til store endringer i sosialsektoren. Planutkastets tolkning av sosialpolitikken er altså ikke helt rimelig.

Når det gjelder tematiseringen av *forebygging* med bakgrunn i *Langtidsprogrammet*, ivaretas dette andre steder i planen selv om referansen til *Langtidsprogrammet* tas ut. Flere steder i planen gjøres det endringer som fører til at forebyggingshensynet kommer enda tydeligere fram enn i de første utkastene. Etter vedtaksmøtet i Rådet i februar 1983 ble det presisert at «for bedre å kunne forebygge sosiale problemer», måtte sosionomer og andre faggrupper arbeide etter «felles sosialpolitiske prinsipp». Et annet sted i planen, i omtalen av de «framtidige oppgaver» i sosialsektoren, erstatter Rådet uttrykket «strukturettet innsats» med «forebygging». Hvorfor endringen gjøres er usikkert, men den bidrar til å gjøre teksten mer terminologisk og semantisk konsistent, i det «strukturettet innsats» ellers ikke figurerer i noen av utkastene.

Også kapittel 3 om utdanningens målsetting er skrevet en del om underveis, og som ledd i dette er referanser til politiske dokument tatt ut. Vi har sett at rammeplanen tar som utgangspunkt at tjenestene innenfor sosialsektoren i framtiden vil organiseres ut fra tre hovedområder. Av utkastet går det fram at idéen om denne tredelingen er hentet ut av en Odelstingsproposisjon om *Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene* (1980).⁸⁶⁸ Selv om referansen til proposisjonen tas ut etter Sundvollen, gjøres det ingen endringer i innholdet, og rammeplanen kan i så måte sees som en tilpasning til innholdet i proposisjonen.

Proposisjonen ble fremmet med bakgrunn i innstillingen til *Nyhus-utvalget*, som hadde utredet «finansieringsordninger og oppgave og ansvarsfordelingen i helsetjenesten utenfor institusjon og i sosialtjenesten».⁸⁶⁹ *Nyhus-utvalget* opererte med flere og mer spesifikke tjenestekategorier (9 i tallet) og foreslo ingen endringer på dette området.⁸⁷⁰ I proposisjonen argumenterer imidlertid departementet for at sosialtjenesten «må ses i sammenheng og de

⁸⁶⁸ Se Ot. prp. nr. 36 (1980-1981).

⁸⁶⁹ Se NOU 1979: 28 – *Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet*: 1.

⁸⁷⁰ *Ibid.*

enkelte tjenester og tiltak bør samordnes med sikte på at ytelser og tjenestetilbud sett under ett i størst mulig grad samsvarer med de sosiale behov i befolkningen». ⁸⁷¹ Departementet la til grunn at den inndelingen som har vært vanlig er «betinget av administrative hensyn og tradisjoner» og «splitter opp sosialtjenesten etter målgrupper og delvis etter typer tiltak». ⁸⁷² Antakelsen, som også refereres i rammeplanen, er at en slik oppsplitting er lite hensiktsmessig. Der *Nyhusutvalget* så for seg, og formulerte et konsept om framtidens tjenester med utgangspunkt i enkelttjenester, innfører departementet den tredelingen som også refereres i rammeplanen. 83-planen blir dermed formulert i relasjon til en samordningslogikk som skal bidra til at framtidens tjenesteorganisering ikke bindes til *målgrupper* og/eller *tiltak*. Målet er at tjenestene ved det lokale sosialkontor i større grad skal kunne tilpasses lokale *sosiale behov*, ikke nasjonale normer uten lokal forankring. Hva angår rammeplanen og dens konseptualisering av sosialt arbeid, er det mest interessant å merke (1) at utdanningen knyttes tett til behovet i *det sosiale felt* og (2) at dette behovet formuleres i relasjon til pågående politiske prosesser. ⁸⁷³

Vi har i denne delen sett at rammeplanarbeid rommer forsøk på å knytte utdanningen til den forståelse av sosialpolitikken og sosiale problem som *Sosialreformkomitéen* hadde lagt til grunn for sine utredninger tidlig på 1970-tallet. Dette kunne tolkes som et *strategisk* forsøk på å knytte an til sosialpolitiske strømninger i tiden: En ny forståelse av sosialpolitikken som kunne betegnes som radikal, mindre normaliserende og mer sosialt utjevne. Dette har ikke ført fram. Målet om en *tidsmessig* utdanning realiseres ved en forpliktende kopling overfor politikktutviklingen innenfor *det sosiale felt*, ikke et bestemt syn på sosialpolitikken. Samtidig ser vi at styringspolitiske signal, svært typiske for diskusjoner om samordning innenfor kommunal tjenesteproduksjon på 1970-tallet, skrives inn i planen. Målkapittelet danner basis for en klarere kopling mellom utdanning og tjenestesektor, hvor sosialarbeidere mer tydelig blir forpliktet den til enhver tid gjeldende sosialpolitikk. I det videre skal vi se hva slags sosialforskning arbeidsgruppen ble bedt om å orientere seg ut i fra, og om denne kan ha bidratt til å forme 83-planen.

⁸⁷¹ Ot. prp. nr. 36 (1980-1981): 132.

⁸⁷² Ibid.

⁸⁷³ Det kan her bemerkes at det i første omgang ikke ble noe av de forslagene som ble fremmet i den omtalte proposisjonen. Den umiddelbare årsaken til dette er regjeringsskiftet i 1981, hvor Regjeringen Willoch-I tar over for den første Brundtlandregjeringen. Willochregjeringen trakk tilbake proposisjonen, justerte deler av innholdet og fremmet en ny proposisjon i 81/82-sesjonen: Ot. prp. nr. 66 (1981-82). Endringene deres var imidlertid primært innenfor *helsefeltet*, og de gjorde ingenting med den mer overgripende konseptualiseringen av de sosiale tjenestene. Dette tyder på at den inndelingen departementet hadde innført hadde bred politiske aksept.

7.3.4 Sosialforskning som som begrunnelse for endring?

Steinar Stjernø, Otto Hauglin og Finn Bjørnar Lund hadde tidlig på 1980-tallet bidratt med ny kunnskap om arbeidet ved sosialkontoret. Samtidig som ingen av planutkastene inneholder referanser til denne forskningen, vet vi at de ble bedt om å forholde seg til den. Spørsmålet blir da hva forskningen sier om sosialt arbeid sin funksjon innenfor det sosiale felt, og hvordan dette korresponderer med innholdet i rammeplanen.

Finn Bjørnar Lund var utdannet psykolog og arbeidet ved samfunnsvitenskapelig fagseksjon ved distriktshøgskolen i Bodø, hvor en siden 1975 hadde drevet sosionomutdanning. Lund var i tillegg tilknyttet RSU i perioden 1980-1983. Ambisjonen hans var å bidra til å utvikle utdanningen i Bodø, ut fra den forutsetningen at den primært skulle forsyne små sosialkontor i Nord-Norge med arbeidskraft. Prosjektet var finansiert Kirke- og undervisningsdepartementet og resulterte i tre rapporter utgitt i 1980.⁸⁷⁴

Det empiriske og analytiske utgangspunktet for Lund var sosionomenes «erfaringshorisont»: Han ville «danne et bilde av arbeid og arbeidsforhold ved små sosialkontor» for å kunne diskutere hva slags kompetanse sosionomer ved små sosialkontor burde ha.⁸⁷⁵ Undersøkelsen tok form som en kvalitativ analyse av ni sosionomer ved seks «utkantkommuner». Utvalget var strategisk, gjort på bakgrunn av en forventning om at akkurat disse ville gi interessant kunnskap.⁸⁷⁶ Lund trekker få bastante konklusjoner, men la mer generelt til grunn at utdanningen burde forberede sosionomer innenfor tre områder: (1) «Faktisk kunnskap, kjennskap til lovgivning, rettigheter og saksbehandling, særlig klientsaker». (2) «Metode – ferdigheter i sosialt arbeid». Og (3) «Samarbeidsformer. Forholdet til andre etater og instanser i kommunen og kjennskap til kommunal forvaltning som helhet».⁸⁷⁷

Otto Hauglin var utdannet sosiolog og mangeårig lærer og rektor ved DIASOS – den diakonale sosialarbeiderutdanningen i Oslo. I tillegg hadde han i flere år siddet som medlem av RSU. Rapporten *Utdanning til sosialsektoren* ble skrevet på oppdrag fra Sosialdepartementet, og var basert på en undersøkelse ved 10 sosialkontor over hele

⁸⁷⁴ Lund 1980, se forordet

⁸⁷⁵ Ibid.

⁸⁷⁶ Ibid.: 9-11.

⁸⁷⁷ Ibid.: 27.

landet.⁸⁷⁸ Siktemålet var å avdekke det reelle utdanningsbehovet ved sosialkontorene med bakgrunn i det ansattes erfaringer.⁸⁷⁹ En grunnleggende premiss for undersøkelsen var at de ansatte trengte utdanning, og det sentrale spørsmålet var hva slags kompetanse de trengte som de ikke hadde.

Hauglin hadde et sentralt funn: Han viste at både blant sosialsjefer og saksbehandlere var sosionomutdanningen den vanligste. Felles for begge grupper var at de rapporterte om manglende kompetanse innenfor felt som «saksbehandling» «planlegging» og «administrasjon». Hauglin argumenterte for at det var et klart «misforhold mellom (...) den forholdsvis gjennomgripende styring og prioritering arbeidsoppgavene er underlagt, og den tilfeldige, ukoordinerte og oppsplittede beslutningsprosess som preget prioritering og styring av utdanningstilbudene».⁸⁸⁰ Etter Hauglins skjønn talte dette for «bedre styring av utdanningen».⁸⁸¹ Han argumenterte altså for en sterkere harmonisering av kompetansebehov og -tilbud, av den *sosialfaglige utdanning* til det *sosiale felt*.

Steinar Stjernø var utdannet statsviter og arbeidet fra 1971 ved NKSH som lektor. I 1979 tok Stjernø initiativet, og var viktigste bidragsyter, til den såkalte «sosialkontorundersøkelsen», et forskningsprosjekt som gikk over flere år og ledet til flere publikasjoner.⁸⁸² Stjernøs siktemål var langt videre enn det som ble lagt til grunn for undersøkelsene til Lund og Hauglin. Han ville forstå hva arbeidet ved sosialkontoret, i særlig grad det arbeid sosionomene utførte, i vid forstand bestod i.⁸⁸³ Stjernø la selv vekt på at dette var lite forsket på, og ønsket gjennom undersøkelsen både å gå i dybden gjennom kvalitative undersøkelser, samtidig som han tilstrebet representativitet og generaliserbarhet. Undersøkelsen var basert på data fra 22 sosialkontor i østlandsområdet, samt dybdestudier ved to utvalgte sosialkontor.⁸⁸⁴ Samtidig som Stjernø legger vekt på at han var drevet av et personlig ønske om å forstå og skaffe kunnskap om denne tematikken, viser han også til at undersøkelsen «sprang ut av en situasjon der både sosialhøgskolen og Sosialdepartementet

⁸⁷⁸ Hauglin 1983: 19-21. Hauglin var engasjert av departementet i fra februar 1980 til oktober 1981 for å utføre undersøkelsen og skrive rapporten. Han sier for øvrig ingenting om hva slags mandat han faktisk fikk.

⁸⁷⁹ Ibid.: 13-19.

⁸⁸⁰ Ibid.: 129.

⁸⁸¹ Ibid.: 130.

⁸⁸² For full publikasjonsliste, se sluttrapporten fra prosjektet, Stjernø 1985: s. 8-9. Prosjektet hadde fire andre deltakere: Sten-Erik Hammarqvist (høgskolelektor), Marianne Ranger (sosionom og stipendiat), Olav Hove (student) og Mike Seltzer (1. amanuensis).

⁸⁸³ Stjernø 1982a: 11.

⁸⁸⁴ Ibid.: 16-20. Se Stjernø 1985.

ønsket bedre kunnskaper om organisatoriske sider ved virksomheten ved sosialkontoret». ⁸⁸⁵ Departementet finansierte da også en stilling, reiser og drift av prosjektet i perioden 1979-1981.

Hovedrapportene fra sosialkontorundersøkelsen forelå ikke før 1982 og senere, altså etter at de første utkastene fra arbeidsgruppen forelå. Det var dermed ikke de ferdige publikasjonene som ble lagt til grunn for utvalgets arbeid. Askjem hadde på vegne av RSU bedt de aktuelle forskerne, herunder Stjernø, om å oversende materiale som kunne være «av interesse» for å belyse «forholdet mellom yrke og utdanning». Følger vi publikasjonene fra sosialkontorundersøkelsen, er disse publisert i en av hovedrapportene fra undersøkelsen: *Omsorg som yrke* (1982), hvor tema er «sosialarbeidernes arbeidsredskaper, arbeidsroller, og kvalifikasjoner». ⁸⁸⁶ Interessant nok er innledningen til boken skrevet av Njål Petter Svensson. Vi kan dermed si med stor sikkerhet at han hadde lest og tatt stilling til den. Svensson beskrev boken som «et pionerarbeid», som «både lærerik og tankevekkende». Han la til:

For sosialarbeidere og i sosialarbeiderutdanningen vil den bidra til økt kunnskap om sosialkuratorarbeid, og vil kunne gi et utmerket grunnlag for debatt om, og mulig endring av roller og arbeidsoppgaver. I denne sammenheng vil boka stå sentralt, og vil ikke være til å komme utenom. ⁸⁸⁷

Kan vi med bakgrunn i Svenssons innledning anta at han heller ikke kom utenom Stjernøs forskning i arbeidet med den nye rammeplanen? Hva sier Stjernø om forholdet mellom yrkesroller og utdanning?

Stjernø hadde vist at «oppgavene og arbeidsprosessene» ved sosialkontoret varierte «mellom enkle, strukturerte aktiviteter og mer kompliserte, skjønnspregede aktiviteter». ⁸⁸⁸ Som et ledd i undersøkelsen drøftet han «hvilke abstraksjons- og kvalifikasjonsnivåer» arbeidet befant seg på. ⁸⁸⁹ Ved å undersøke hva slags arbeid de ansatte selv mente de behersket, hvilke kunnskaper de hadde og på hvilke områder utdanningen hadde vært tilfredsstillende, kunne han også si noe om forholdet mellom utdanningstilbud og arbeidskraftsbehov.

⁸⁸⁵ Ibid.: 3.

⁸⁸⁶ Ibid.

⁸⁸⁷ Ibid.: 10.

⁸⁸⁸ Ibid.: 188.

⁸⁸⁹ Ibid.

Stjernø argumenterte for at arbeidsrollene ved sosialkontoret var «*generalist*-pregede». Dette, hevdet han, «har sin bakgrunn i at myndighetene har foretatt et bevisst valg når det gjelder struktureringen av det sosiale hjelpeapparatet, og i den ideologien som har preget sosialt arbeid og sosionomprofesjonen».⁸⁹⁰ Tenkningen, mente han, var at «sosialarbeiderne og sosialkontoret utgjør en del av den generelle førstelinjetjenesten som skal kunne yte hjelp og tjenester på bred basis», og henviser til «mer spesialiserte annenlinjetjenester» etter behov.⁸⁹¹ Samtidig, viste Stjernø, var utviklingen i sosialt arbeid preget av et stadig press for å inkludere nye «metoder og arbeidsområder». Dette oppfattet han som problematisk for sosialt arbeid som utdanning og fagtradisjon. Det sentrale i sosialt arbeid som autonomt fag og utdanning, var å skille ut det som var felles for de ulike områder sosialt arbeid befattet seg med. Ved å trekke ut det generelle ved arbeidet, det som var felles, kunne en skille ut sosialt arbeid som spesielt fagområde. I forhold til dette hadde utviklingen innenfor både sosialsektor og utdanning skapt en spenning mellom «det generelle og det spesifikke». Stjernø viser at dette skapte et dilemma knyttet til hvorvidt, og i hvilken grad, utdanningen burde preges «av de spesifikke yrkesrollene og de ulike institusjonelle sammenhengene sosialarbeiderne arbeider i».⁸⁹²

Stjernø mer enn antydte at dette *generalistpreget* gikk utover noen områder, og kunne med bakgrunn i undersøkelsen sin identifisere hvilke. Nokså systematisk fant Stjernø at de ansatte manglet kompetanse knyttet til administrasjon, saksbehandling og lovarbeid.⁸⁹³ Han trakk fram funn som viste at utdanningen ble betraktet som «virkelighetsfjern», og «for lite rettet mot det praktiske liv, lover og regler».⁸⁹⁴ «Skolen var for lite rettet inn mot å utdanne sosialarbeidere som også skulle være saksbehandlere», uttalte informanter.⁸⁹⁵ Samlet sett pekte dermed funnene i fra sosialkontorundersøkelsen mye i samme retning som Hauglins undersøkelse.

Vi vet altså at arbeidsgruppen ble bedt om å forholde seg til sosialforskning utført tidlig på 1980-tallet. Samtlige undersøkelser pekte på at mye av arbeidet til sosionomene knyttet seg til det vi kan kalle de *administrative* og *forvaltningsmessige* aspekter ved arbeidet. Både

⁸⁹⁰ Ibid.: 215.

⁸⁹¹ Ibid.

⁸⁹² Ibid. Avsnittet er basert på s. 215, samt kapittel 3 i boken: «Metodene i sosialt arbeid», s. 56-102.

⁸⁹³ Ibid.: 217-222.

⁸⁹⁴ Ibid.: 220.

⁸⁹⁵ Ibid.: 222.

Hauglin og Stjernø mente å kunne vise et misforhold mellom kompetansebehovet ved sosialkontoret og det sosionomutdanningen tilbød. Det ble pekt på at sosionomer manglet kompetanse innenfor oppgaver som hadde å gjøre med forvaltning, saksbehandling, administrasjon. Når vi vet at dette er de dimensjonene som tydeligst endres i 83-planen, er det nærliggende å tro at denne forskningen har vært med å berede grunnen for disse endringene. Vi vet også at både Sosialdepartementet og KUD var opptatt av å få mer kunnskap om arbeidet ved sosialkontoret og at de var sentral bidragsyter til flere av disse prosjektene. Det synes dermed også rimelig å anta at denne forskningen har blitt kjent kunnskap i forvaltningen. Når KUD gir instruks overfor rådet om å sørge for prioritering av *saksbehandling og forvaltning*, er det nærliggende å tro at dette også skjer med bakgrunn i at denne kunnskapen spres. Mine kilder kan ikke si noe konkret om dette, og det er heller ikke avgjørende for mine diskusjoner. Hovedpoenget er at det bidrar til å kaste lys over hvorfor det var mulig å få en mer sektororientert utdanning i 1983, mens det ikke hadde vært det i 1974.

7.4 Forståelser av sosialt arbeid som *fag* og *arbeidskraft*.

Vi har så langt sett at 83-planen innebar vesentlige endringer i måten formålet med sosionomutdanningen ble formulert. Når det gjelder det faglige innholdet, ser vi at *sosialt arbeid* som fagområde fikk noe større plass. Samtidig ble innholdet i *sosialt arbeid* dreid i retning av mer generiske *forvaltnings/saksbehandlingsoppgaver*. *Forebygging* er gitt en klarere plass, og det uttrykkes klart at *individuell sosialt arbeid, behandling og rådgivning* fundert i psykologi, ikke må for stor plass. Likevel uten at dette aspektet er borte. Om 83-planen medfører faglig omprioritering, er denne forankret i oppfatninger av «reelle endringer» i sosionomenes arbeidsoppgaver. Flere elementer peker mot at innholdet i planen struktureres ut i fra en klar tanke om hva slags funksjon sosionomene skal ha som arbeidskraft i det sosiale felt.

I denne delen skal jeg gjøre to ting. Med utgangspunkt i høringsrunden, vil jeg først skille ut hvilke semantiske felt sosialt arbeid formuleres innenfor, og slik tydeliggjøre hvordan sosialt arbeid tilskrives betydning(er) gjennom rammeplanarbeidet. Dernest vil jeg vise hva slags betydning høringsrunden hadde for den endelige versjonen. Jeg tar her utgangspunkt i et notat hvor sekretariatet sammenfatter synspunktene høringsrunden og foreslår endringer.

Dette notatet bruker jeg som bakgrunn for å vise hvordan høringsrunden ble brukt i argumentasjon for den versjonen som ble vedtatt og sendt til departementet.

7.4.1 *Fag og arbeidskraft, semantiske motsetninger?*

Høringsrunden ble gjennomført høsten 1982.⁸⁹⁶ Av de 22 som avga uttalelse, legger jeg vekt på utdanningsinstitusjonene, Fellesrådet, og ulike aktører som representerer sosialsektoren. På dette tidspunktet fantes det syv institusjoner som utdannet sosialarbeidere: Norges kommunal og sosialhøgskole (NKSH – tidligere NKSS).⁸⁹⁷ Det fantes fremdeles grunnutdanning for sosialarbeidere ved DIASOS (den diakonale utdanningen i Oslo), i Trondheim og i Stavanger. I tillegg til disse var det etablert grunnutdanning ved Nordland disktrikhøgskole (i Bodø), samt Institutt for høgre sosionomutdanning ved Universitetet i Trondheim. Andre som kom med viktig innspill var Fellesrådet, Sosialdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, NKS og Sosialsjefflaget (NSL). Når jeg legger vekt på disse, er det fordi samtlige av disse ga nokså omfattende uttalelser, og de representerer ulike interessenter som tidligere har hatt divergerende syn på arbeidskraftsbehovet i sektoren.

Innad i hver *leir* er argumentasjonen og tematikken svært lik, men mellom dem fins det klare motsetninger. De to leirene aktiviserer ulike semantiske felt når de skal formulere hensikten med sosialt arbeid. Konsekvensen er at sosialt arbeid som begrep brukes for å betegne noe ulike fenomen. Disse to feltene kan sees som strukturert ut i fra to underliggende ideer, om sosialt arbeid som *autonomt fag* og sosialt arbeid som *funksjonell arbeidskraft* (se Tabell 7.5, s. 314). Innenfor hver av disse tilskrives sosialt arbeid betydning ved å bli satt i forbindelse med andre begreper som betegner ulike sider ved fag og yrke. Disse inngår ofte i en motbegrepsrelasjon, som i enkelte tilfeller ekspliseres, men som i andre tilfeller følger implisitt.

Når sosialt arbeid i hovedsak brukes for å diskutere (betegne) et *autonomt fag*, er tema trekk ved faget, generelle eller spesifikke, som hva slags *syn* eller *perspektiv* som ligger til grunn for sosialt arbeid. Typisk rettes kritikk mot høringsutkastet for at perspektivet er *uklart, manglende*, eller *feil* – gjerne fordi planen er for bundet til det sosiale felt. Fra Institutt for høyere sosionomutdanning (IHS) heter det eksempelvis: «Planen synes å ta utgangspunkt i dagens situasjon og de krav som vil bli stilt til sosionomer i praktisk arbeid. Men den har en

⁸⁹⁶ RÅDSARKIVET, L0136-53: Forslaget ble sendt på høring 15.september og hadde frist 15.november.

⁸⁹⁷ Det som var NKNS het nå Sosialhøgskolen i Bærum, men var formelt lagt inn under NKSH

for svak omtale av flere tradisjonelle perspektiver i sosionomutdanningen».⁸⁹⁸ En typisk påpekning er at en *forståelse av sosiale problem* må danne utgangspunkt for sosionomens yrkesutøvelse. Tendensen er at trekk som *kritisk tenkning* og/eller *endringsarbeid* framheves. I relasjon til en slik forståelse av sosialt arbeid, reises det spørsmål ved sosionomenes rolle som *sosialpolitikkenes iverksettere*, som *saksbehandlere* og *forvaltere*. IHS er blant dem som formulerer dette skarpest:

Det er sterkt diskutabelt å hevde at sosionomer har til oppgave å 'realisere sosialpolitiske mål'. Dette må primært oppfattes som et institusjonelt politisk ansvar. Omtale av målsettinger i forslaget er opptatt av å peke ut aktuelle oppgaver og profilering av sosionomenes arbeidsinnsats. Dette synes å gå på bekostning av å legge vekt på det karakteristiske ved sosionomutdanningen. Sosionomstudentene utdannes til et yrke med profesjonelle trekk. Et kritisk granskende forhold til institusjonenes virksomhet så vel som samfunnsproblem og samfunnsmedlemmenes kår er en forutsetning for utøvelsen av dette yrket.⁸⁹⁹

De som kritiserer rammeplanen ut i fra en ide *fagets autonomi*, vil ha fram at sosialt arbeid har sin selvberettigelse uavhengig av den politikk som føres. Dette betyr ikke at sosialt arbeid innenfor dette feltet ikke blir forstått som *funksjonell arbeidskraft*. Poenget er at det er det *sosialfaglige* som må gi utgangspunktet for den plass sosialt arbeid har i det sosiale felt. At utdanning og yrkesutøvelse knyttes for tett til politikk og sektor, blir i mange tilfeller ensbetydende med at målet for utdanningen og yrkets funksjon, er uklart definert. At sosialarbeidere defineres som *saksbehandlere/forvaltere* forstås gjerne som at de i for stor grad er *forvaltere*, i for liten grad *endringsarbeidere*. Slik etableres et dikotomisk forhold: En asymmetrisk semantisk relasjon mellom sosialarbeideren som *et sosialfaglig korrektiv til sosialpolitikken* og som *sosialpolitikkenes iverksettere*.

Når sosialt arbeid i hovedsak brukes for å diskutere (betegne) en *funksjonell arbeidskraft* er tema at utdanningen må *tilpasses sosialpolitiske mål, tilpasses behovet i det praktiske arbeidsfelt*. Tendensen er at funksjoner som *samarbeid, saksbehandling, forvaltning, administrasjon* og *planlegging* trekkes fram. Eksempelvis skriver NKS at «opplæring i saksbehandling innen den kommunale og fylkeskommunale forvaltning bør styrkes vesentlig», at «det bør legges mer vekt på samarbeid mellom administrasjon og de folkevalgte» og at «arbeidsgivernes rolle og forventninger ved utformingen av sosionomutdanningen, bør komme klarere til uttrykk».⁹⁰⁰ SD legger de vekt på at sosionomer

⁸⁹⁸ RÅDSARKVIET, L0136-53: Uttalelse fra IHS, s. 2

⁸⁹⁹ Ibid.: 2

⁹⁰⁰ RÅDSARKVIET, L0136-53: Uttalelse fra NKS.

bør *formidle ressurser*, og de legger for dagen en forståelse av sosialt arbeid som skiller seg markant fra den vi finner blant enn hva miljøene rundt utdanningen:

Vi tror en tilnærming til enkeltmennesker og grupper fortrinnsvis bør ta utgangspunkt i deres behov (levetår), og ikke i så stor grad deres problemer. Faglig sett antar vi at en tilnærming som tar utgangspunkt i behovssiden også i større grad vil fokusere på klientens egne ressurser og ansvar samt fremme samarbeidet mellom hjelper og mottaker på en mer likeverdig måte.⁹⁰¹

De mer implisitte følgene av denne argumentasjonen er at det sosiale arbeidet oppfattes som for sterkt innrettet mot å *løse sosiale problemer*. Departementet indikerer at troen på at man kan *løse problemer* står i veien for å bedre levekårene til klientene. Det er generelt opptatt av at sosialpolitikken skal *en virkning*, men her ikke at den skal *løse problem*. Følgelig mener de også at utdanningens mål ikke er forankret i *sosialpolitikken* og i *de praktiske realitetene*. Det sentrale er at sosialt arbeid som fag og utdanning må defineres med utgangspunkt i noe som ligger utenfor faget. Sosionomene tjener som *funksjonell arbeidskraft* når de utøver yrket i tråd med mål og behov definert i sektor og politikk. Mer implisitt, dersom faget blir for autonomt, blir distansen til *de praktiske realitetene* for stor.

⁹⁰¹ Ibid.: Uttalelse fra Sosialdepartementet, s. 2.

TABELL 7.5: Semantiske felt i arbeidet med 83-planen.⁹⁰²

«Som autonomt fag» ⁹⁰³	«Som funksjonell arbeidskraft» ⁹⁰⁴
<p>«Planforslaget klargjør ikke hvilket helhetssyn planen har lagt til grunn for sosialt arbeid og sosionomens yrkesrolle».</p> <p>«Det bør (...) slås fast at det er de sosiale problemer – slik de framtrer i samfunnet, deres årsaker og konsekvenser som er det forpliktende utgangspunkt for fagutøvelsen. Bare på den måten kan sosionomen bli forankret og forpliktet på norsk virkelighet».</p> <p>«Et viktig perspektiv ved sosialt arbeid synes å være utelatt – nemlig sosialt arbeid som kritisk endringsarbeid i forhold til de samfunnsstrukturer som skaper og opprettholder sosiale problemer og i forhold til den eksisterende sosialpolitikk».</p> <p>«Sosionomen (kan) ikke bare skal være forvalter av sosialpolitikk, men også delta aktivt for å påvirke, utvikle sosialpolitikken».</p> <p>Planen bør «fremme kritisk tenkning».</p> <p>«Med den sterke undervisning i forvaltningsmessige løsninger på sosiale problem bør også fagkritisk tenkning framheves».</p> <p>Kombinasjonen av «kritisk tenkning» kombinert med aksept for «sosialpolitiske målsettinger (...) virker som en selvmotsigelse».</p> <p>«Forslaget innebærer muligheten for at sosionomer utdannes til å bli kun saksbehandlere».</p> <p>Rammeplanen mangler «meninger om hvilke sosiale problemer» sosionomer skal jobbe med.</p> <p>«Hvert yrke, hver profesjon har en bestemt funksjon i samfunnet. De har bestemte oppgaver som de er ansvarlige for å arbeid med. (...) Sekretariatet (...) har i sitt forslag (...) ikke forsøkt å gjøre rede for hva sosialarbeidernes funksjon skal være i samfunnet»</p> <p>«Perspektivet for utdanningen er ikke klart nok utlagt».</p>	<p>Stuedstedene må følge «med i utviklingen av de sosialpolitiske mål (...)».</p> <p>Undervisningsopplegget bør tilpasses behovet i det praktiske arbeidsfelt».</p> <p>«Det er viktig at sosialhøgskolene skaper realistiske forventninger hos studentene i forhold til det praktiske arbeidsliv. Idealistiske målsettinger og forventninger hos den nyutdannede sosionom må ikke skape hindringer for samarbeid med politikere og andre samarbeidspartnere»</p> <p>Studentene må få «studentene skikkelige kunnskaper om økonomiens betydning i den offentlige forvaltning» og gode «juridiske kunnskaper».</p> <p>Studentene må være «godt informert om arbeidsformer i det praktiske liv».</p> <p>Studentene må «forberedes på tverrfaglig og tverretattlig samarbeid».</p> <p>Utdanningen må legge «vekt på innføring i sosialkontorets funksjoner og den kommunale forvaltning og saksbehandling innenfor denne sektor».</p> <p>«Kommunene har erfaring med at sosionomene er velkvalifiserte til sosialt arbeid men har svakere kompetanse på feltet <i>kommunal- og fylkeskommunal forvaltning</i>».</p> <p>«Større vekt på administrasjonskunnskap vil kunne gjøre det lettere for sosionomene å se arbeidet i sammenheng med resten av den kommunale virksomheten»</p> <p>Det er ikke «mulig å dyktiggjøre sosionomene for alle typer oppgaver».</p> <p>«Større vektlegging på kunnskaper om administrasjon og planlegging (formidling) av sosiale tjenester vil mulighetene for overføring av ressurser til de som trenger de mest kunne økes»</p> <p>Sosionomene bør «i større grad bør se seg som «formidlere av ressurser»</p>

⁹⁰² Formuleringer er endret for at de skal fungere språklig utenfor den sammenheng de er hentet fra.

⁹⁰³ Utsagn nr. 8 far toppen kommer fra Fellesrådet, resten fra utdanningsinstitusjonene.

⁹⁰⁴ Utsagn 1-6 kommer fra NSL; 7-8 kommer fra Kommunal- og arbeidsdepartementet; 9-11 kommer fra Sosialdepartementet.

Samlet sett ser vi at høringsrunden eksemplifiserer at svært ulike forståelser av sosialt arbeid var i spill rundt arbeidet med 83-planen. De mønstrene vi ser i tilknytning til 83-planen harmoniserer også klart med hva vi kan se i forkant av 74-planen. Forskjellen nå er ideen om sosialt arbeid som funksjonell arbeidskraft får stor betydning for innholdet i planen. Sammenligner vi innholdet i 83-planen med Lundplanen, er det liten tvil om at den innfører flere nye elementer og at det er et noe annet begrep om sosialt arbeid som ligger til grunn for den. Om vi ser på diskusjonen rundt planen og den semantiske spennvidden, er det interessante tangeringspunkter. Da utdanningsreformen var tema ved konferansen i 1963 diskuterte man i liten grad innholdet i utdanningen. Samtidig finner vi i dette ordskiftet to diametralt motsatte syn på behovet for *arbeidskraft* og *kompetanse* i den kommunale sosialforvaltningen. Det ble hevdet at det ikke var behov for den typen sosialarbeidere som Lundplanen ville gi grunnlag for. Det ble hevdet at oppgavene var for trivielle, for rettet mot grunnleggende administrasjon og forvaltning. Jeg har forstått kritikken av Lundplanen i relasjon til en semantisk motsetning mellom *forvaltning* og *behandling*, som også var sterkt framtredd i ordskiftet om sosialomsorgsloven i 1964. Likheten mellom 1960-tallets måte å diskutere arbeidskraftsbehovet i sosialsektoren og den vi finner i forkant av 83-planen, er at bestemte sider ved sosialt arbeid oppfattes som et motstykke til bestemte sider ved forvaltningen. Sosialsjefer som i 1963 talte på vegne av sosialsektoren, mente utdanningen i større grad måtte formes med utgangspunkt i oppgavene i kommunene. De var i så måte skeptiske til en mer autonom særfaglighet av den typen Lund hadde argumentert for. Når eksempelvis Sosialsjefflaget på 1970-tallet og 1980-tallet mener at sosialarbeiderutdanningen står for langt unna *de praktiske realiteter* i kommunene, ser vi et mønster. Fra 1960-tallet og fram til i alle fall 1983 finnes det nokså permanente oppfatninger av at sider ved sosialt arbeid står i konflikt med målsetningene for sektoren. Dette til tross for at innholdet i sosialt arbeid endres underveis. Når 83-planen orienteres sterkes i retning av politiske målsetninger, så tyder det på at tyngdepunktet i denne varige motsetningen har skiftet noe.

I siste del vil jeg vise hvordan høringsrunden ble brukt som argument for å tydeliggjøre svært ulike og dels motstridende sider ved rammeplanen.

7.4.2 Høringsrundens betydning for 83-planen.

Av endringer gjennomført i etterkant av høringsrunden er særlig tre av interesse: (1) Begrepet *kritisk* (tenking/vurdering) ble lagt til flere steder for å uttrykke hva studentene skulle oppnå gjennom utdanningen.⁹⁰⁵ (2) Det ble lagt «større vekt på opplæring med sikte på samarbeid med andre faggrupper».⁹⁰⁶ (3) Kapittelet om utdanningens faglige innhold ble skrevet helt om.⁹⁰⁷

(1) I *høringsnotatet* la sekretariatet vekt på at «flere av skolene» oppfattet forslaget som «uklart» med hensyn til hva som skulle være karakteristisk for utdanningen i årene framover». Det ble hevdet at «samfunnsutviklingen» tilsa at sosialt arbeid ville «preges av omfattende forebyggende og støttende virksomhet» og at dette ikke kom tydelig nok til uttrykk i «formål og innhold». Det ble presisert at «de sosiale problemer (...), deres årsaker og konsekvenser» burde være det «forpliktende utgangspunkt for utdanningen».⁹⁰⁸ De savnet en forståelse av «sosialt arbeid som kritisk endringsarbeid» og la til grunn at studentene måtte gis faglige redskaper for «kritisk analyse og handling i forhold til gjeldende politikk». Sosionomen kunne ikke bare være «forvalter av sosialpolitikk», men måtte også «delta aktivt for å utvikle sosialpolitikken med henblikk på underprivilegerte grupper i samfunnet».⁹⁰⁹ Sekretariatet viste at Fellelrådet hadde gitt uttrykk for liknende synspunkt. De oppfattet høringsforslaget som for sterkt knyttet til «politiske målsetninger». Frykten var at forslaget innebar «muligheten for at sosionomer utdannes til å bli kun saksbehandlere».⁹¹⁰

Med bakgrunn i *høringsnotatet* virker det åpenbart at disse innvendingene fikk konsekvenser, og at begrepet *kritisk* fikk mer markert plass i rammeplanen: Det ble lagt til en ny formulering hvor det heter at sosionomen forventes «å delta i samfunnsmessige endringsarbeid og må (...) trenes i kritisk tenkning». En formulering ble justert mot at studentene skal skaffe seg «innsikt i tiltak og kunne vurdere kritisk tiltakenes mål og funksjon».⁹¹¹ Formuleringen var helt lik før, men uten begrepet *kritisk*. Dernest la sekretariatet til et eget punkt som sier at studenten skal «utvikle kritisk tenkning med sikte på

⁹⁰⁵ Ibid.: Se Høringsnotatet. Se også, L0006: Møteprotokoll for 1983.

⁹⁰⁶ Ibid.

⁹⁰⁷ Ibid.

⁹⁰⁸ Ibid.: Høringsnotatet: 6.

⁹⁰⁹ Ibid.: 6-7.

⁹¹⁰ Ibid.

⁹¹¹ Ibid.: L0136, 83-planen: 8.

å kunne vurdere samfunnsforhold som skaper og vedlikeholder sosiale problem og forberede seg til aktivt å påvirke opinionen for å bedre svakstilte gruppers levevilkår.⁹¹² Det synes rimelig å se disse endringene som en måte å komme skolene og Fellesrådet i møte på.

(2) I *Notatet* gir sekretariatet en sammenfatning av Sosialdepartementets uttalelse. Det viser til at departementet dels mente utdanningen måtte avgrenses tydeligere i forhold til andre utdanninger/fag, og dels at innholdet måtte vris i retning av samarbeid. Utdanningens mål ble karakterisert som «ambisiøse og omfattende» sett i forhold til dens lengde.⁹¹³ Dessuten pekte det på at «de mange og ofte sammensatte problemene som en står overfor vil kreve innsats fra flere faggrupper, og at samarbeid blir viktig både i og utenfor sosialsektoren.⁹¹⁴ I vedtaksmøtet la Rådet til at det skulle legges større vekt på samarbeid.⁹¹⁵ Dette kom til uttrykk flere steder: Det ble lagt til et nytt avsnitt hvor det heter at en for «bedre å kunne forebygge sosiale problemer, er det behov for at sosionomer sammen med andre faggrupper som bl.a. økonomer, planleggere og kulturarbeidere arbeider etter felles sosialpolitiske målsettinger». Videre: «Utdanningen må gi studenten kunnskap om og trening i slikt samarbeid».⁹¹⁶ Rett under presiseres det at utdanningen må sette studentene i stand til å «samarbeide for å løse sosiale problemer på en slik måte at deres arbeid inngir tillit».⁹¹⁷

(3) Omskrivningen av kapittelet om utdanningens innhold medførte flere endringer. Jeg har vist at det i rammeplanen gjøres en eksplisitt kopling mellom ulike teorifag i utdanningen og arbeidsfunksjoner i det sosiale felt. Denne koplingen gjøres først i sekretariatets omskriving. I *notatet* skriver sekretariatet at rammeplanen blir forstått som «lite i pakt med de reelle endringer som er skjedd i sosionomenes arbeidsoppgaver i retning av mer forvaltningsmessig preget arbeid og saksbehandling».⁹¹⁸ Orienteringen mot *forvaltning* og *saksbehandling* blir langt tydeligere i den endelige versjonen, nettopp gjennom koplingen mellom teori og arbeidsfunksjoner. I tillegg viser sekretariatet til at «det gjennomgående» er «bred enighet om at de psykologiske emner har fått uforholdsmessig stor plass».⁹¹⁹ De viser at enkelte mener det kan oppfattes «dithen at behandling og rådgivning skal ha en bredere plass i forhold til

⁹¹² Ibid.

⁹¹³ Ibid.: Høringsnotatet: 6.

⁹¹⁴ Ibid.

⁹¹⁵ Ibid.: L0006, Møteprotokoll for 1983.

⁹¹⁶ Ibid.: L0136. Se 83-planen: 5. Dette avsnittet finnes ikke i Høringsutkastet, se s. 6-8.

⁹¹⁷ Ibid.

⁹¹⁸ Ibid.: Høringsnotatet: 9.

saksbehandling».⁹²⁰ I tillegg til at teorifagene nå forankres i yrkesfunksjoner, slik at det ikke er noen tvil om vektingen verken av fag eller arbeidsfunksjoner, fører omskrivingen til faglige omprioriteringer: Andelen *psykologi* reduseres fra 10 til 8 vektall, mens *sosialt arbeid* økes til 32. Det presiseres at *sosialt arbeid* også inneholder komponenter knyttet til forvaltning, administrasjon og saksbehandling, og det blir lagt større vekt på økonomi enn tidligere.

Endringene som gjøres i etterkant av høringsrunden spriker i ulike retninger og tydeliggjør at ulike parter har ulike ideer om hvilke hensyn utdanningen skal formes i relasjon til, men også at utdanningen tillates å romme ulike hensyn. De første utkastene til rammeplanen gir utdanningen en klarer tilknytning til det sosiale felt enn tidligere planer. Dette forsterkes etter høringsrunden, og gir utdanningen en ny innramming. Den orienteres tydeligere ut i fra en forståelse av sosialt arbeid som *funksjonell arbeidskraft*. Slik blir utdanningen *tidsmessig*, en funksjon av sosialpolitikken. Samtidig: Sett i forhold til høringsutkastet medfører den endelige versjonen av rammeplanen en klar presisering at sosialarbeidets *kritiske* aspekt. Slik trekkes en klar linje tilbake til diskusjonene i forkant av 74-planen. Sosialarbeidere skal både realisere politiske mål, men kan også stille spørsmål ved dem. De skal både (og kanskje i større grad) drive *saksbehandling* og *forvaltning*, og delta i *kritisk endringsarbeid*. Denne tosidigheten er der gjennom hele planarbeidet. Det interessante er at begge forsterkes i etterkant av høringsrunden. To ulike aspekter ved utdanningen, som flere instanser også påpeker kan stå i motsetning til hverandre, virker rimelig å se som styrket. Begge disse styrkes også relativt sett i forhold til den delen av utdanningen som går på *individuell behandling/rådgivning* fundert i psykologi. I den forstand blir muligens faget også mindre individorientert.

7.5 Avslutning

I dette kapittelet har jeg søkt å vise hva slags forståelse av sosialt arbeid som har bidratt til å forme sosionomutdanningen i tidsrommet etter den første nasjonale undervisningsplanen i 1967, til og med rammeplanen i 1983. I litteraturen hevdes det at utdanningen og faget gjennomgår flere endringer i dette tidsrommet. Flere argumenterer for at utdanningen får større autonomi i dette tidsrommet. Vibeke Erichsen ser dette som uttrykk for en

⁹¹⁹ Ibid.

⁹²⁰ Ibid.: 10.

«profesjonsstatlig forståelse» hvor ulike «særfagligheter» får spille en nøkkelrolle. Jan Messel kontrasterer Erichsen ved å forstå utdanningen i denne perioden i relasjon til det han oppfatter som en profesjonskritisk *Bjørnsson-komité*. Både Messel og Lars-Inge Terum ser utdanningen og faget i lys av politisk radikaliserings blant toneangivende sosialarbeidere. Med bakgrunn i radikaliserings hevdes det at faget blir sterkt påvirket av marxistisk samfunnsanalyse. Det vises til at faget oppfattes som for individorientert, og for sterkt rettet mot administrative prosesser. Messel påpeker samtidig at rammeplanene i denne perioden gir større rom for *forvaltningskunnskap*, og viser til at utdanningens målsetting tilpasses arbeidsoppgavene i sosialsektoren. Han legger likevel mest vekt på at utdanningen blir mer *samfunnskritisk* og mindre *individorientert*. Han viser til at *sosialt arbeid som metodefag* får en større plass i utdanningen, og at dette er en variasjon av sosialt arbeid som er preget av radikal tenkning. Selv om Messel mener at innholdet i utdanningen i noen grad radikaliseres, og han diskuterer dette i lys av radikaliserings blant sosialarbeidere, er koblingen mellom radikaliserings (som kontekst) og fagutvikling ikke klar.

Litteraturen sier en del om fagutviklingen i dette tidsrommet, dels med bakgrunn i rammeplanene. Men ingen viser helt konkret hvordan det ble argumentert i arbeidet med rammeplanen. Dermed er det heller ikke klart hvilke forståelser som var i spill. Dels vektlegges ulike aspekter, dels blir ting forstått ulikt. Terum legger stor vekt på radikaliserings, mens Messel mener at utviklingen spriker i ulike retninger. Tutvedt viser også til at radikale strømninger preget miljøet rundt utdanningen, men sier ikke at dette endret utdanningen. Messel ser dette som en tid hvor profesjonskritikk preger den nasjonale politikken, men viser ikke at dette preget utdanningen.

Jeg har argumentert for at 83-planen representerer et forsøk på å gi *forvaltningsaspektet* mer plass og en viktigere funksjon i utdanningen sosialt arbeid som fag. Jeg mener dette skjer som følge at arbeidet med rammeplanen preges av en mer definert forståelse av sosialt arbeid som funksjonell arbeidskraft. Langt tydeligere enn før knyttes faget til bestemt sider ved arbeidet i sosialsektoren og spesielt sosialkontoret. Der utdanningens ulike teoretiske komponenter tidligere var begrunnet i en analyse av mennesket i samfunnet (*man in society*), knyttes de nå til ulike funksjoner i sosialsektoren. Når dette medfører en vridning i retning av mer kunnskap om forvaltning, samarbeid, saksbehandling og økonomi, skyldes dette dels en forståelse av hva slags arbeid som skal vektes i sosialsektoren, og dels en forståelse av hva slags kompetanse sosionomer har og ikke har. Vektingen av denne typen

kunnskap/arbeidsoppgaver fører til at jus og forvaltning får en større plass i utdanningen, men også til at fagområdet sosialt arbeid endrer innhold og rettes mer mot forvaltning. Denne forståelsen av forholdet mellom sektoren og utdanningen, mellom arbeidskraftsbehov og – tilbud, kan forstås med bakgrunn i to forhold: (1) Endringer i den politiske styringen av sosialsektoren, med mer vekt på administrasjon og planlegging, og (2) forskning som har gitt ny kunnskap om arbeidet i sosialsektoren og om kompetansen til sosialarbeidere. Både politikken og forskningen viser at myndigheter og de som arbeider i sektoren er opptatt av det *forvaltningsmessige* aspektet ved arbeidet. De blir i så måte uttrykk for en dreining mot det perspektiv som Sosialsjefflaget, og før dem Norsk forening for sosialt arbeid, har argumentert ut i fra siden 1960-tallet. Det er også interessant at sosionomer intervjuet «i sosialkontorundersøkelsen» uttrykker seg såpass likt som hva representanter for norske sosialsjefer har uttrykt tidligere: Utdanningen oppfattes som for lite forankret i de praktiske realiteter.

At utdanningen dreies mer i retning av forvaltning og bindes til sosialpolitiske målsetninger viser at 83-planen representerer noe nytt. Rent faglig representerer dette muligens mer et skifte i tyngdepunkt enn et tydelig brudd. Også Lund var opptatt av at sosialarbeidere var iverksettere av politikk, og at utdanningen måtte tilpasses en norsk kontekst hvor forvaltning og administrasjon var en viktig del av arbeidet ved sosialkontoret. Vektingen av det *kritiske* aspektet kan i større grad tolkes i retning av et brudd. Det er i alle fall lite Lundplanen som harmoniserer med dette kritiske aspektet. For Lund sto individets sosiale fungering og harmoni mellom individ og samfunn sentralt. I så måte kan også 83-planen tolkes som en vending bort fra individet. Dette er til en viss grad i tråd med Messel og Terum syn. Jeg vil likevel hevde at de gjør for mye ut av dette. Særlig Terums forståelse av det som skjer på 1970-tallet som et skifte mot at alt blir fag blir politikk blir problematisk. Hans argument er at faget formes av marxistisk samfunnsanalyse og politisk ideologi. I den grad fag blir politikk her, så er det fordi fagutviklingen i større grad bindes av nasjonale politiske målsetninger. Dette er en villet politisering som skjer i relasjon til et skifte av styringsideologi. Den typen politisk radikal tenkning som Terum og Messel er opptatt av, finnes det få spor etter i de argumentene som former 83-planen. Det ser for eksempel ikke ut til at en toneangivende radikal som Njål Petter Svensson har agert som radikal i rammeplanarbeidet. Tvert om var han delaktig i å formulere grunnlaget for den sterkere sektortilknytningen. Samtidig er det lite i de kildene jeg har studert som kaster lys over hvorfor det legges mer vekt på *kritikk* og *samfunnsmessig endringsarbeid*. Det er godt mulig

at dette skyldes at de idéene Terum og Messel legger vekt på er virksomme på et annet nivå enn det jeg har studert.

Mens forvaltningsaspektet er begrunnet i en forståelse av sosialt arbeid som *funksjonell arbeidskraft*, er det kritiske aspektet knyttet til en forståelse av sosialt arbeid som *autonomt fag*. Jeg har vist at disse to idéene representerer motsetninger til hverandre og at de kan se som uttrykk for en kamp mellom ulike leire om hva slags funksjon sosialt arbeid skal tjene i det sosiale felt. 83-planen må forstås som et uttrykk for at de som ønsker sosialt arbeid styrt ut i fra politiske mål får mer gjennomslag for sitt syn på utdanningen og yrket. Når dette skjer i 1983, kan det altså dels knyttes til sider ved politikken og ny forskning. Samtidig er det et vesentlig poeng at 83-planen representerer en ny kommunikativ kontekst sett i forhold til tidligere planer. Fordi planen nå skal romme kvalitative krav blir den mer ordrik. Det blir større rom for flertydighet, og at ulike interesser kan få investert sine ideer i planen. Overgangen til kvalitative krav og begrunnelsen for dette, blir derfor også en vesentlig del av forklaringen på hvorfor innholdet blir slik det blir. Jeg har vist at disse endringene ikke skyldes noen oppfatning av at det er store problemer med måten utdanningen styres. Dette virker å komme som følge av en prøving og feiling og at en over tid søker å finne en god måte å ha kontroll med utviklingen i utdanningen på, men uten at styringen blir for detaljert. På en måte representerer rammeplanene i dette tidsrommet en utvikling mot mer autonome skoler. Samtidig virker det rimelig å si at Rådet i noen grad strammer grepet. De er pådrivere for en målformulering som til en viss grad pådytter utdanningsinstitusjonene en forståelse av sosialt arbeid som utdanningene selv er skeptiske til. Dette indikerer at Rådet og arbeidet med rammeplaner ikke bare er en arena for forhandlinger. Rådet er et organ som opererer ut fra et selvstendig mandat, som tar initiativ og som medierer mellom ulike posisjoner.

8. Rammeplanen i 1999, fagutvikling 1985-1999.

Den siste revisjonen av rammeplanen for sosionomutdanningen ble gjort i 1999 (99-planen).⁹²¹ Rammeplanen ble utformet i en periode hvor forholdet mellom utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet ble diskutert, og hvor utdanningssektoren og sosialsektoren som et hele var gjenstand for diskusjon om samordning. Nok en gang ble det hevdet at sosialarbeiderutdanningen hadde svakheter i forhold til behovet i sosialsektoren, og den ble foreslått ytterligere spisset med vekt på *saksbehandling* og *forvaltning*. Jan Messel er blant dem som har hevdet at om grunnlaget for utdanningene ble problematisert, medførte den nye planen få endringer. Hensikten i dette kapitlet er å diskutere mer i detalj hva 99-planen betød for forståelsen av sosialt arbeid, og i hvilken grad tanker om samordning og spesialisering satte spor i planen. Kapitlet struktureres rundt følgende tre spørsmål:

- I. Ble sosionomutdanningen dreid mer i retning av saksbehandling? Hva skjedde med det faglige innholdet i utdanningen gjennom de nye rammeplanene og hva slags funksjon og plass var sosionomer tiltenkt i sosialsektoren?
- II. Hvilke kontekster og begrunnelser ble mobilisert i rammeplanarbeidet, og hvor sentrale er idéer om samordning for å forstå rammeplanen?
- III. Hva slags semantisk innramming hadde sosialt arbeid i rammeplanarbeidet: Hvilke forståelser av sosialt arbeid var virksomme, hvilke har betydning for innholdet i rammeplanene, og i hvilken grad er begrepsparet *forvaltning/behandling* sentralt for å forstå 99-planens begrep om sosialt arbeid?

Grunnlaget for kapitlet er arkivet etter de nasjonale fagrådene: RSU, RHHS og Norgesnetttrådet. Kapitlet vil ha tre hoveddeler, strukturert kronologisk ut i fra de tre spørsmålene Først tar jeg for meg to bidrag som har diskutert 99-planens betydning for fagutviklingen i sosialt arbeid.

8.1 Sosialt arbeid og 99-planen som tema i litteraturen.

Historikeren Jan Messel og statsviteren Vibeke Erichsen er de som har levert bidrag til å forstå sosialt arbeid med bakgrunn i rammeplanen fra 1999. Utgangspunktet for begge er at det fantes konkrete planer om å endre sosialarbeiderutdanningen og sosialt arbeid som faglighet, men at dette ikke ble noe av. De er både opptatt av å vise bakgrunnen for

⁹²¹ Det vil si, det kom en ny rammeplan i 2005, men denne kom som følge av omleggingen fra vekt tall til studiepoeng (som grunnlag for fagfordeling). 2005-planen rommer ingen innholdsmessige endringer.

reformambisjonene, hva resultatet ble og hvorfor det ikke ble gjennomført større endringer. Begge behandler tema med utgangspunkt i reformdokumenter i perioden 1985 til 1999, både nasjonale politiske dokument og dokumenter produsert av Rådet, og de ser rammeplanarbeidet i relasjon til diskusjoner om samordning innenfor både helse-, sosial- og utdanningspolitikk. Mens Messel anlegger det vi kan kalle et *interessekamp-perspektiv*, supplerer Erichsen ved å diskutere sosialt arbeid som *diskurs*. Der Messel er mest opptatt av å få fram hvordan FO har posisjonert seg til disse reforminitiativene, går Erichsen lengre i å vise hvordan Rådet (RHHS) ledet an i diskusjoner om det hun kaller en «rekonstruksjon» av utdanningsfeltet.⁹²² Messel støtter seg også til Erichsen, og benytter framstillingen som sekundærkilde for å synliggjøre Rådet sin rolle i rammeplanarbeidet. Han diskuterer imidlertid ikke det perspektiv hun legger til grunn eller de konklusjonene hun trekker.

Begge viser at det rundt midten av 1980-tallet oppsto en diskusjon om forholdet mellom utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet, og spesielt i mellom utdanningene for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Erichsen legger til grunn at disse diskusjonene kom som følge av utredninger som pekte på behov for samordning innenfor tjenestesektor og utdanning. Spesielt viser hun til at et utvalg ledet av Gudmund Hernes (*Hernes-utvalget*) foreslo å slå sammen flere av utdanningene, og at denne tanken ble plukket opp av Grete Knudsen som da ledet RSU. Konsekvensen ble at RSU satte ned det såkalte *Lyngstad-utvalget* for å vurdere forholdet mellom utdanningene innenfor det sosiale feltet og eventuelle behov for samordning eller sammenslåing. Erichsen ser dette som uttrykk for en bredere tendens i politikken, en vending fra etterkrigstidens «differensiering» og «særfaglighet» til «integrasjon» og «fellesfaglighet».⁹²³

Messel går noe mer i dybden for å vise bakgrunnen for *Lyngstad-utvalget*. Han viser til at et regjeringsoppnevnt utvalg for å vurdere behov for samordning innenfor helse- og sosialsektoren (*Samordningsutvalget*), i 1986 hadde pekt på «store kunnskapsmangler blant helse- og sosialpersonell, særlig i forhold til brukergruppens totalsituasjon».⁹²⁴ Det ble hevdet at «utdanningene var for fragmentariske» og «la for stor vekt på eget fag og profesjon og var for lite innrettet på samarbeid».⁹²⁵ Dette setter han i sammenheng med *Hernes-utvalget*, som «også bar preg av en skepsis til profesjonsgrenser og pekte i retning av større

⁹²² Eriksen 2002.

⁹²³ Ibid.: 127

⁹²⁴ Messel 2013: 184.

samarbeid». Følger vi Messel var myndighetenes oppfatning at sektoren var for sterkt preget av «mangel på samordning og rigide profesjongrensener».⁹²⁶ Videre mener han at *Lyngstad-utvalget* oppfattet *Sosiallovutvalgets* innstilling som «en sosialpolitisk grunnlov»: «Det helhetssynet som *Sosiallovutvalget* understreket måtte også prege utdanningen».⁹²⁷ Det er samtidig uklart hvorvidt Messel mener at *helhetssynet* for sosionomutdanningen ville bety noe nytt. Perspektivet hans synes å være at det ble brukt for å skape fortsatt legitimitet for sosionomutdanningen som en «generalistutdanning», men uten at dette behøvde å få konsekvenser for innholdet i fagligheten.

Det er ingen åpen uenighet mellom Erichsen og Messel her. Messel går lengre i å se *Lyngstad-utvalget* som en reaksjon på en bred skepsis mot organiseringen av profesjoner og tjenester. Det sentrale for dem begge er uansett at politiske signaler ga støtet til en bred debatt om forholdet mellom utdanningene og mellom disse og tjenestene. Gjentatte ganger, men ulikt artikulert, ble det fra midten av 1980-tallet enten antydnet eller fremmet forslag om at antallet utdanninger burde reduseres og spisses. Noe forenklet kan vi si at tendensen var, slik Messel viser at det ble uttrykt tidlig på 1990-tallet, at de tre utdanningene burde legges ned i sin eksisterende form og videreføres som spesialiseringer innenfor «forvaltning» og «behandling».⁹²⁸ Mens Messel ser dette som et trykk fra myndigheter (i vid forstand), er Erichsen tydelig på at Rådet (RSU og RHHS) var en pådriver.⁹²⁹ Begge er samtidig klar på at dette er en prosess som ble drevet fram i etapper, trass i stor motstand fra sosialarbeiderne selv – deres organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Slik skaper de inntrykk av at det er et klart spenningsforhold mellom myndigheter og profesjon. Når den store reformen ikke blir noe av, blir profesjonen langt på vei stående som *seierherre*.

99-planen sees altså som slutten på en prosess som går gjennom flere etapper. Først: rundt midten av 1980-tallet, og med bakgrunn i *Hernes-utvalget*, *Samordningsutvalget* o.l., tar RSU initiativ til en debatt om sosialarbeiderutdanningen. Initiativet leder først til at *Lyngstad-utvalget* nedsettes og kommer med sin innstilling. Denne innstillingen følges så opp av et utvalg ledet av Lars Inge Terum. Innstillingene fører til bred debatt, og det arrangeres konferanser og høringsrunder. Resultatet blir ingen faglig omlegging, men at det

⁹²⁵ Ibid.

⁹²⁶ Ibid.

⁹²⁷ Ibid.: 184-185.

⁹²⁸ Se f.eks. Messel: 188.

⁹²⁹ Eriksen 2002: 127.

iverksettes forsøk med mer integrert undervisning og at de nasjonale fagrådene samles. RSU legges ned, og fra 1991 er sosialarbeiderutdanningen underlagt RHHS – Rådet for høyskoleutdanning i helse- og sosialfag, som følger opp med å revitalisere debatten om utdanningene. I 1992 lanseres boken *Samordning under lupen* ved konferansen med samme navn. Det argumenteres etterhvert for at utdanningen for vernepleiere og barnevernspedagoger bør slås sammen til en «sosialpedagogisk miljøarbeiderutdanning», mens sosionomutdanningen bør videreføres som «en generell saksbehandlerutdanning», med vekt på «saksbehandling, rådgiving, rettleiding og tiltaksarbeid».⁹³⁰ I 1994 fatter RHHS formelt vedtak om en slik endring.

I den tredje fasen nedsettes en interdepartemental gruppe for å vurdere den framtidige organiseringen av utdanningene. Gruppens innstilling fra 1996 tilrår «en fleksibel løsning som åpner for forandringer»: De enkelte utdanninger skulle opprettholdes mens fellesundervisningen skulle utvides.⁹³¹ Selve rammeplanen ble forsinket grunnet nok en omlegging av rådsstrukturen: Fra 1998 ble RHHS erstattet av Norgesnettrådet (NNR). Resultatet ble, hevder Messel, «en plan som i all hovedsak videreførte innholdet i utdanningen».⁹³² Både han og Erichsen legger vekt på at 99-planen i hovedsak representerer kontinuitet i fagutviklingen for sosialt arbeid, og at det var få kontroverser rundt sosionomenes plan. I den grad det fantes kontroverser, knyttet disse seg til planene for vernepleier- og barnevernspedagogutdanningen.

Ingen av dem drøfter inngående hvordan de ulike forslagene ville ført til klare endringer, om det tilbakevendende fokuset på *saksbehandling* og *forvaltning* ville endret sosionomutdanningen, eller om 99-planen førte med seg noen klare endringer utover at en del av utdanningen nå ble felles for alle utdanninger innenfor helse- og sosialfeltet. Ingen av dem gjør noen nærlesning av plandokumentene. Messel bemerker imidlertid at planen beholdt mange av de samfunnskritiske elementene som var kommet inn i planen i 1983. Sosionomene skulle fortsatt læres opp til å «yte bistand slik at enkeltpersoner og grupper bevisstgjøres og myndiggjøres i forhold til ulike former for undertrykking av materiell, politisk, sosial, kulturell og psykologisk art».⁹³³ Slik viderefører han tesen om en underliggende spenning mellom utdanningens *kritiske* og *forvaltningsmessige* aspekt. Han er

⁹³⁰ Ibid.: 129, se også Messel 2013: 189.

⁹³¹ Ibid.: 129 (Erichsen) og 191-193 (Messel).

⁹³² Messel: 192.

her på linje med Erichsen. Hun viser til at det gjennom de ulike høringsrundene, fra utdanningsinstitusjonene og organisasjonene, ble etterspurt en tydeliggjøring av utdanningens kritiske aspekt. Generelt mener hun at prosessen rundt rammeplanen viser «konturen av en spenning» mellom «forvaltning» og «sosial kritikk».⁹³⁴ Hun synes også å antyde at rammeplanarbeidet var et forsøk på å styrke forvaltningsaspektet. Om dette ble resultatet er hun imidlertid ikke klar på.

Begge viser altså at det gjennom en 15-års tid var debatt omkring sosialarbeiderutdanningen. De er mest opptatt av å se debatten i relasjon til en større diskusjon om utdanningsstrukturen innenfor helse- og sosialfeltet og forholdet mellom ulike utdanninger. De bygger i stor grad framstillingen rundt muligheten for at de tre sosialutdanningene kunne bli slått sammen. Når de ikke blir det tyder det – med Erichsens ord – på «et mislykket rekonstruksjonsforsøk».⁹³⁵ Innholdet i utdanningen blir i liten grad diskutert, og de antyder at dette i liten grad var tema under reformdiskusjonene.

Erichsen er også opptatt av å få fram forholdet mellom utdanningen og sosialt arbeid som *diskurs* og rammeplanarbeid som arena for *diskursproduksjon*. Med referanse til Foucault forstår hun diskurs som institusjonaliserte talemåter. Tesen hennes synes å være at sosialt arbeid som diskurs, dens «innhold» og «avgrensning», reproduseres. Diskusjonene gjennom prosessen med rammeplanen mener hun:

(...) bekrefter inntrykket av sosionomutdanningens forankring i sosialt arbeid som lite kontroversiell. Spørsmålet om hva sosialt arbeid er, ble knapt berørt. Dette kan tolkes som at det er stor enighet om innhold og avgrensning, som en fagforståelse som er vel institusjonalisert. En klar forankring i samfunnsvitenskapelige disipliner understrekes i høringsuttalelser, og da slik at det er integrasjonen av ulike fagområder gjennom yrkesutøvelsen som utgjør sosialt arbeid.⁹³⁶

Den iboende spenningen mellom «sosial kritikk» og «forvaltning» som hun mener preger sosialt arbeid, «synes å være institusjonalisert og ufarliggjort» og gir dermed «lite sprengkraft» i de «faglige diskurser».⁹³⁷

Erichsen legger altså til grunn at spenningen mellom *kritikk* og *forvaltning* har preget sosialt arbeid som særfaglighet siden 1960-tallet. Videre viser hun at det gjennom høringene i forkant av 99-planen ble rettet kritikk mot Rådet for å fremme et for «harmonipreget»

⁹³³ Eriksen 2002: 124.

⁹³⁴ Ibid.

⁹³⁵ Ibid: 130.

⁹³⁶ Ibid.

⁹³⁷ Ibid.

forslag, et som ikke i tilstrekkelig grad rommet det *kritiske* aspektet. Likevel mener hun å vise at spenningen var ufarliggjort, overtatt av vanen, og at den rådende diskursen ble videreført uten videre. Rent metodisk virker det som et problem at Erichsen ikke tydelig utlegger hva hun forstår med sosialt arbeid som diskurs, foruten at den er avgrenset gjennom en spenning mellom *forvaltning* og *kritikk* – som ikke lengre arter seg som en spenning. Samlet sett blir det noe uklart hva Erichsens *diskursperspektiv* fører med seg. Det kan se ut som hun toner ned noe av den mer prinsipielle uenigheten som Messel får tydeligere fram gjennom sitt *interessekamperspektiv*. Samtidig går hun lengre enn Messel i å forklare hvorfor utdanningsfeltet ikke ble omstrukturert. Der Messel langt på vei blir stående med FO som en vinnende part mot myndigheter med urealiserte reformambisjoner, viser Erichsen at rammeplanprosessen falt sammen med andre reformer, som kan ha overstyrt ambisjonene om å samordne sosialutdanningene. Fordi vernepleierutdanningen ikke ble oppfattet som en ren sosialutdanning, ble den også berørt av prosesser innenfor helsefeltet, som utarbeidelsen av lov om helsepersonell. Som en mulig tolkning mener Erichsen derfor at «en tydeliggjøring av et bredere sosialfaglig felt, som sammenslåingsforslaget kan oppfattes å innebære, støtte an mot prosessen som innebar en klarere helsefaglig definering av vernepleie» – og strandet der.⁹³⁸

Oppsummert: Litteraturen sier lite konkret om innholdet i 99-planen, foruten at den innfører felles undervisning for alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet. Forfatterne viser at diskusjoner om utdanningen preges av underliggende spenninger mellom *forvaltning/behandling* og *forvaltning/kritikk*. Det antydes at utdanningen blir forsøkt trukket i retning av *forvaltning* og at dette skjer i relasjon til ønsker om å rekonstruere hele utdanningsfeltet. Når dette skjer, er synspunktet at 99-planen i all hovedsak representerer kontinuitet, og at sosialt arbeid som fag ikke gjennomgår større endringer. Foruten at disse prosessene knyttes til samordningsdiskusjoner- og prosesser innenfor utdanning- og tjenestesektor, utforsker de i liten grad de kontekstene og konkrete argumentene som ligger under ønsket om å endre, eller grunnen for at endringene i liten grad blir noe av. Messel og Erichsen fremmer slik en nokså likelydende tese: Det skjer betydelige strukturelle endringer i perioden og det gir utdanningen en helt annen innramming. De overgripende kontekstene er dermed andre enn ved tidligere rammeplaner. Sosialt arbeid som begrep og fenomen synes likevel mer eller mindre uforandret. Ingen av dem utforsker imidlertid om der skjer endringer

⁹³⁸ Ibid.: 130.

i forståelsen av sosialt arbeid. Dette vil jeg gjøre i det følgende, gjennom en mer nærgående og begrepshistorisk utlesning av rammeplanen og de sentrale reformdokumentene.

8.2 1999-rammeplanen: Redefinering av sosialt arbeid?

83-planen knytter utdanningen og faget tett til politiske målsettinger og til strukturen og utformingen av tjenester i *det sosiale felt*. Selv om planen ivaretar og til en viss grad styrker fagets *kritiske* aspekt, har jeg derfor hevdet at sosialt arbeid som fag og begrep i sterkere grad formes i relasjon til en forståelse av sosialt arbeid som *funksjonell arbeidskraft*. Dette kommer til uttrykk i målformuleringene og i den logikken som strukturerer det faglige innholdet, og må ses i relasjon til en styrking av *forvaltningsaspektet*. Når det gjelder 99-planen viser litteraturen at utdanningen endres fordi det innføres en felles del for alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet. Likevel ses 99-planen i hovedsak som et uttrykk for kontinuitet. Hensikten i det følgende er å vise hva slags forståelse av sosialt arbeid vi kan lese ut av 99-planen: hva det innebærer at deler at utdanningen blir felles med andre yrker og forholdet mellom fellesdelen og resten av planen. Jeg viser først hva slags tekst 99-planen er sett i forhold til 83-planen og diskuterer deretter endringer i målformuleringen. Til sist viser jeg hva som skjer med det faglige innholdet i planen.

8.2.1 99-rammeplanen som tekst og styringsinstrument.

Jeg har i kapittel 7 argumentert for at 83-planen er en ny type tekst i rammeplansammenheng, og at rammeplanen derfor også endrer karakter som styringsinstrument. Fordi planteksten er langt mer omfattende med kvalitative krav til innholdet i utdanningen, blir den normativ på en annen måte. Det sies mer i klartekst hva vi skal forstå med sosialt arbeid. Samtidig, fordi det blir mer tekst, åpner den også for flertydighet. Denne tekstlig kvalitative formen erstatter en mer kvantitativ form, hvor utdanningen reguleres detaljert gjennom måltall som angir hvor mye det skal undervises i de enkelte fag. 83-planen kjennetegnes altså både ved måten utdanningens formål og innhold blir formulert rent tekstlig, og ved at den tallmessige vektingen mellom fagområder og fag er lite detaljert. I utgangspunktet tilhører 99-planen samme sjanger som 83-planen. De er begge nokså lange tekster hvor det resonneres rundt hva sosialt arbeid er og hva utdanningen skal innebære. Begge inneholder beskrivelser av et politisk og institusjonelt landskap som rammer inn formuleringen av utdanningens formål og innhold. Samtidig har 99-planen trekk som 83-planen ikke har.

99-planen er betydelig lengre (ca. ti sider). Dette skyldes især at mer plass er viet til en utførlig beskrivelse av utdanningens politisk-institusjonelle innramming, hvor utdanningen også settes tydeligere inn i en historisk sammenheng. Mens slike beskrivelser i 83-planen kommer mer som innstikk i sammenheng med eksempelvis målformulering, er de i 99-planen plassert i egne kapitler. Dernest er det et vesentlig poeng at planteksten har to deler: En «generell», som er lik for alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet, og en «yrkesspesifikk». Denne oppdelingen gir teksten et repetitivt preg: En del nokså likelydende formuleringer kommer i begge deler, med en *generell* og en *yrkesspesifikk* ordlyd. For eksempel finnes målformuleringer (se Tabell 8.1, under), introduksjon og beskrivelse av historisk utvikling med både *generell* og *yrkesspesifikk* ordlyd. Den samlede plassen som er viet til å ramme inn utdanningen økes, fra noen avsnitt i 83-planen til knapt seks sider i 99-planen.

Tar vi målformuleringene som eksempel, kan vi merke oss forholdet mellom det *generelle* og det *yrkesspesifikke*. Det meste av det som står i den yrkesspesifikke formuleringen er en gjentakelse av det som står i den generelle, i form av en kontekstspesifikk presisering.

TABELL 8.1: Målformuleringer i 99-planen.

Generell formulering	Yrkesspesifikk formulering
Helse- og sosialutdanningene har som overordnet mål å utdanne reflekterte yrkesutøvere som setter mennesket i sentrum og som kan planlegge og organisere tiltak i samarbeid med brukere og andre tjenesteytere. ⁹³⁹	Formålet med sosionomutdanningen er å utdanne brukerorienterte og reflekterte yrkesutøvere som er kvalifiserte til å arbeide med å forebygge, løse eller redusere sosiale problemer. ⁹⁴⁰

En konsekvens av at ting repeteres er at det blir mindre tvil om hvilke mål som skal gjelde for utdanningen. Formulert annerledes: Teksten kan rent semantisk bli klarere, det blir mer synlig hvilke semantiske felt som er mest sentrale for å forstå det begrepelige innholdet i den. Ved å tydeliggjøre meningsinnholdet kan repetisjonen også ha en styringspolitisk funksjon, idet tolkningsrommet potensielt blir mindre.

At rammeplanen har en *felles* og en *yrkesspesifikk* del er i seg selv et styringspolitisk signal: Flere utdanninger underlegges samme styringsdokument, noe som innebærer en normering av styringslogikken for utdanningene. Normering av deler av det faglige innholdet, hvorpå en sikrer et minimum av *fellesfaglighet*, fører dessuten potensielt til en

⁹³⁹ 99-planen, kapittel 4.1: 15.

⁹⁴⁰ Ibid., kapittel 7: 29.

nedtoning av det *særfaglige* grunnlaget for utdanningene. Det finnes ingen enkeltformuleringer i planen som grunngir dette grepet. Det synes rimelig å anta at én premis er at utdanningene ses på som såpass like at de lar seg regulere gjennom samme type plan. Dernest må vi anta at dette gjøres ut i fra en idé om at det er ønskelig å gjøre utdanningene mer like. Om det ikke finnes én klar begrunnelse for dette i planen, inneholder den resonnement som antyder hvorfor dette skjer.

Under vignetten «historikk» i planens første kapittel gis en beskrivelse av trekk ved utviklingen til utdanningene fra 1960-tallet og framover: «Fra å være enkeltstående utdanninger med forskjellig opphav, historiske tradisjoner og utviklingsforløp samt få forbindelseslinjer, er de gradvis ført inn under samme regelverk. De er delvis samlokalisert og mer samordnet enn før».⁹⁴¹ Det vises til at fagrådene på 1980-tallet arbeidet med nye rammeplaner, og at arbeidet «avdekket at noe av innholdet var sammenfallende, og at deler av rammeplanene kunne ha vært felles».⁹⁴² *Historikken* viser bare trekk, uten å vise hva som ligger under disse trekkene. Utdanningene har blitt samordnet, det er dette som har skjedd. Andre deler av planen antyder mer i retning av hvorfor dette har skjedd.

I kapittel 2 om «samfunnsutviklingen» gis en beskrivelse av «helse- og sosialpolitikk» og «utdanningspolitiske mål- og prioriteringer». Her kan vi først lese at «de siste 20 årene har vært preget av gjennomgripende helse- og sosialpolitiske reformer».⁹⁴³ Konsekvensen av disse, er (1) «større samordning av tjenestene og økt samarbeid mellom yrkesgruppene», og (2) at «betydningen av og behovet for tverrfaglig og tverretatlig (...) arbeid har kommet klarere fram».⁹⁴⁴ Det slås fast at «Helse- og sosialfagutdanningene må reflektere de prioriteringer som er nedfelt i gjeldende helsepolitiske dokumenter».⁹⁴⁵ Her nevnes spesielt «behovet for å fremme samarbeid og helhetssyn».⁹⁴⁶

Et utdanningspolitisk mål i høgskolesektoren er økt samordning av utdanningene. Med dette ønsker man både å fremme samarbeidet mellom ulike yrkesgrupper, etablere større og tyngre fagmiljøer, bedre ressursutnyttelse gjennom økonomisk og administrativ rasjonalisering og bedre vilkår for studentene. Problemstillingene yrkesutøverne stilles overfor i det felles praksisfeltet blir stadig mer komplekse og stiller nye krav til lagarbeid og tverrfaglig kompetanse. Det overordnede helsepolitiske prinsippet om å utvikle et helhetssyn på brukeren som et menneske

⁹⁴¹ Ibid.: 9-10.

⁹⁴² Ibid.: 10.

⁹⁴³ Ibid.: 11.

⁹⁴⁴ Ibid.: 12.

⁹⁴⁵ Ibid.

⁹⁴⁶ Ibid.

med visse rettigheter og krav krever styrking av samarbeidet mellom ulike faggrupper. Evne til samarbeid må oppøves i utdanningene. De ulike fagtradisjonenes kvalitet vil kunne styrkes gjennom et samarbeid der eget fag videreutvikles gjennom kritikk utenfra.⁹⁴⁷

Leser vi disse passasjene opp mot *historikken*, settes samordningen av utdanningene inn i større sammenheng. En fortid, hvor fag er «enkelstående (...) med forskjellig opphav, historiske tradisjoner og utviklingsforløp», blir problematisk sett i relasjon til politiske motiv om å knytte yrker og fag sammen. Samordningsambisjonene er begrunnet ut i fra hensyn til «økonomisk og administrativ» effektivitet, «stadig mer komplekse» problemstillinger som «stiller krav» til lagarbeid og «tverrfaglig kompetanse». Det antas dessuten at de enkelte fag styrkes ved å brytes mot andre fag og møte kritikk utenfra. Slik kunne vi med rimelighet si at planen framdyrker det *fellesfaglige* på bekostning av det *særfaglige*. Som styringsinstrument blir rammeplanen slik ledd i et pågående politisk prosjekt: Den artikulere konkrete politiske ambisjoner.

Tenkningen omkring samordning uttrykkes ikke bare gjennom skillet mellom *generell* og *yrkesspesifikk* del, med både overordnede målsettinger og faglige komponenter som skal være felles for alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet. I den yrkesspesifikke delen finner vi også fagkomponenter som strengt tatt ikke er yrkesspesifikke, i den betydning at de knyttes eksklusivt til sosionomyrket. I tillegg til de 10 vekttallene som gjelder for helse- og sosialfeltet, angir planen 10 vekttall som gjelder felles for BSV-utdanningene (BSV-utdanningen er forkortelse for Barnevernspedagog, sosionom- og vernepleierutdanningen).⁹⁴⁸ Dette tyder på at disse utdanningene er underlagt særegne motiver om samordning, som ikke gjelder for helse- og sosialfeltet som et hele. Dette er ikke eksplisitt tematisert i litteraturen, selv om forholdet mellom BSV-utdanningene er mye diskutert. Utmyntingen av en *sosialfaglig fellesfaglighet* underbygger inntrykket av at 99-planen kan representere en vending mot det *fellesfaglige*. Samtidig betyr det muligens at 99-planen i større grad representerer faglig endring enn, hva litteraturen har lagt til grunn.

Til sist skiller 99-planen seg fra 83-planen ved å gjeninnføre mer detaljert kvantitativ styring. Den innfører en tydeligere tallfesting av forholdet mellom fagområder og enkeltfag. Der 83-planen kun anga vekttall for de fire overgripende fagområdene, angir 99-planen vekttall både for «hovedemner» (tilsvarende fagområder) og «delemner» (tilsvarende

⁹⁴⁷ Ibid.

enkeltfag). I form, og som styringsinstrument, nærmer planen seg dermed den første fagplanen i 1967 som regulerte det faglige innholdet utelukkende gjennom å angi timeantall for de enkelte fag. Dette vil jeg vise mer detaljert når jeg gjør rede for det faglige innholdet. Først skal vi se hvordan utdanningens formål utlegges og om dette endres i forhold til 83-planen.

8.2.2 Om utdanningens formål.

Målformuleringen i 99-planen skiller seg i alle fall på tre måter fra 83-planen. Én markant forskjell er at målformuleringen gjøres gjennom flere steg og finnes spredt i flere kapitler som må ses i sammenheng. Jeg har allerede vist forskjellen mellom den *generelle* og *yrkesspesifikke* delen av planen og målformuleringen. Dernest er det et poeng at den argumentative strukturen i 99-planen ikke er like tydelig. Der målformuleringen i 83-planen umiddelbart etterfølges av et utdypende resonnement, må formuleringen i 99-planen leses opp mot ulike deler av planteksten. For det tredje har målformuleringene ulike tema.

TABELL 8.2: Målformulering i rammeplanene, 1983 og 1999.

Målformulering i 83-planen	Målformulering i 99-planen
Sosionomutdanningen er en 3-årig yrkesrettet utdanning på høgsolenivå. Sosionomutdanningen tar sikte på å kvalifisere personer for arbeid i det sosiale felt. Sosionomer har til oppgave å realisere sosialpolitiske mål slik de kommer til uttrykk i sentrale lover, som lov om sosial omsorg, lov om barnevern, lov om edruskapsvern.	(<i>Generell</i>) Helse- og sosialutdanningene har som overordnet mål å utdanne reflekterte yrkesutøvere som setter mennesket i sentrum og som kan planlegge og organisere tiltak i samarbeid med brukere og andre tjenesteytere. (<i>Yrkesspesifikk</i>) Formålet med sosionomutdanningen er å utdanne brukerorienterte og reflekterte yrkesutøvere som er kvalifiserte til å arbeide med å forebygge, løse eller redusere sosiale problemer.

I 83-formuleringen knyttes utdanningen til arbeidsfeltet og den forpliktes overfor sosialpolitikken. I 99-planen er verken arbeidsfelt eller politikk nevnt. Formuleringen dreier seg i stedet om problemløsningen og om synet på menneske/bruker. Helt konkret kan vi skille mellom fire motiv i 99-formuleringen: (1) *Samarbeid*; som vi finner kun i den generelle delen, (2) *refleksjon* og (3) *brukersentrering*; som vi finner i begge delene, og (4) *sosionomers arbeidsområde*; som vi finner avslutningsvis i den yrkesspesifikke delen.

⁹⁴⁸ Jeg bruker BSV her for enkelthetsskyld. Det er samtidig et poeng at det gjennom prosessene som ledet fram til 99-planen ble vanlig å bruke BSV som betegnelse på dette utdanningsfeltet. Historisk sett er dermed forkortelsen et uttrykk for at disse utdanningene i langt større grad ses i sammenheng fra midten av 1980-tallet.

Jeg har i forrige del vist hvordan 99-planen skrives som ledd i en styringspolitisk utvikling hvor samordning innenfor både utdanning og tjenestesektor står i sentrum. Dette danner bakgrunnen for at «samarbeid» er et av målene som legges inn i målformuleringen. Hensynet til samordning understrekes videre i kapittel 5 om «felles innholdsdel», hvor det heter at «tværfaglig samarbeid er nødvendig for å løse de sammensatte problemer i helse- og sosialsektoren».⁹⁴⁹ Tilbudene må framstå «som helhetlige og sammenhengende for brukerne».⁹⁵⁰ Dette understrekes også i kapittelet om «helse- og sosialfaglig yrkeskompetanse», hvor «samarbeid og samhandling» framsettes som nøkkelbegrep.⁹⁵¹ Den *generelle* delen er ment som en «synliggjøring av felles innhold i utdanningene» og skal «bidra til å bedre lagarbeidet ved å øke viljen og evnen til samarbeid».⁹⁵² Hensikten er å etablere «en felles referanseramme» som «basis for utvikling av felles holdninger og noen felles ferdigheter».⁹⁵³

En sentral begrunnelse for å trekke ut det som er likt i rammeplanene til en felles del, er ønsket om et bedre samarbeid mellom yrkesutøvere med forskjellige profesjonsutdanninger. Utdanningene kan med utgangspunkt i dette legge forholdene til rette for at studentene gjennom ulike fellestiltak får trening i tværfaglig samarbeid allerede i utdanningsperioden.⁹⁵⁴

Uten at dette står skrevet i planen, virker det åpenbart at mangel på samordning og for stort sprik mellom utdanninger, fag og profesjoner, anses som et problem. Dette trass i «de gjennomgripende» reformene de siste 20 årene.

Refleksjon, eller helt konkret «reflekterte yrkesutøvere», er uttrykk som brukes i begge målformuleringene. *Brukersentrering* kan knyttes til flere uttrykk og begrep i målformuleringene, som «brukerorienterte», «mennesket i sentrum» og «samarbeid med brukere». Jeg har over vist at *samarbeid/samordning* også begrunnes med referanse til *brukeren*. Disse tre motivene; *samarbeid/samordning*, *refleksjon* og *brukersentrering* veves i planen sammen på ulike måter. I beskrivelsen av samfunnsutviklingen vises det til en rekke trekk som setter krav til «kunnskap» og «forståelse»:

Økt kunnskapsnivå og større krav til tjenestenes tilgjengelighet og kvalitet stiller store krav til helse- og sosialarbeidere. Én konsekvens av den medisinske teknologiske utviklingen er at

⁹⁴⁹ Ibid.: 8.

⁹⁵⁰ Ibid.

⁹⁵¹ Ibid.: 7.

⁹⁵² Ibid.

⁹⁵³ Ibid.

⁹⁵⁴ Ibid.

grensene mellom liv og død flyttes. Dette øker kravene til etisk kunnskap og etisk refleksjon i yrkesutøvelsen.⁹⁵⁵

Refleksjonskravet oppstår her i spenningsfeltet mellom hensyn til bruker og hensyn til samfunnet: Målet om «å sette brukernes behov i sentrum» vil «ikke alltid (...) være i overenstemmelse med effektiviseringsmål».⁹⁵⁶ I kapittelet om «helse- og sosialfaglig kompetanse» tematiseres «forholdet mellom tjenesteyter og bruker» med utgangspunkt i begrepene «helhet», «samarbeid og samhandling» og «omsorg». Her blir koblingen mellom *samarbeid* og *brukersentrering* tydelig. Om *helhet* heter det at tjenesteyteren må forholde «seg til hele mennesket med dets fysiske, psykiske, sosiale, kulturelle og åndelige sider».⁹⁵⁷ I tillegg:

(...) bør de sosiale og helsemessige problemene ses i sammenheng med samfunnsmessige faktorer av politisk og økonomisk karakter. (...) For å hjelpe den enkelte vil det ofte være nødvendig å samarbeide med andre yrkesgrupper. Samarbeid og helhetssyn på brukerne er derfor to sider av samme sak.⁹⁵⁸

Helhet, et helhetssyn på brukeren, er dermed ikke noe som kan ivaretas av en enkelt yrkesgruppe, men noe som må fremmes gjennom samarbeid mellom flere. *Samarbeid* er samtidig ikke bare noe som skal foregå mellom yrker, det er også sentralt i forholdet til brukerne. Her er begrepet *omsorg* sentralt. Med *omsorg* menes «å vise innlevelse og forståelse og være solidarisk med den andre og handle ut i fra det».⁹⁵⁹ Det er derfor et krav at yrkesutøverne «skal ha en gjennomtenkt holdning til sitt forhold til brukerne og utøvelsen av makt, kontroll og hjelp».⁹⁶⁰ En tenker her ikke bare på makt i form av handlinger som påvirker brukernes situasjon. Yrkesutøverne må «kunne erkjenne og beherske forholdet mellom brukernes språk og fagspråket».⁹⁶¹ De må «utvikle et begrepsapparat som gjør at yrkesutøverne og brukerne kan kommunisere godt», og «arbeide på en måte som sikrer brukerne medinnflytelse».⁹⁶²

Selv om jeg mener det er fire motiv i den generelle målformuleringen, framstår *samarbeid* som det mest sentrale. Det framtrer mange steder i teksten. *Det* går igjen som trekk ved den

⁹⁵⁵ Ibid.

⁹⁵⁶ Ibid.: 12.

⁹⁵⁷ Ibid.: 14.

⁹⁵⁸ Ibid.

⁹⁵⁹ Ibid.: 14.

⁹⁶⁰ Ibid.

⁹⁶¹ Ibid.: 13.

⁹⁶² Ibid.: 14.

historiske utviklingen, som i bunn og grunn presenteres som en historie om samordning hvor behov for samarbeid vektet sterkere og som trekk ved helse- sosial- og utdanningspolitikk. Det kobles til faglighet, tverrfaglighet, evne til å kommunisere og faglig refleksjon og kritikk – ikke minst til *samordning*. Det henger nært sammen med *brukersentreringen*: Samarbeid mellom yrker og mellom yrker og bruker, og samordning som legger til rette for samarbeid, sees som en forutsetning for å ivareta brukerne, deres behov og mulighet for å influere egen situasjon, og som betingelse for et *helhetlig* tilbud. Denne måten å tematisere *formålet med sosialt arbeid* er ikke helt ny. I 83-planen forutsettes det at «sosionomer skal samarbeide med en rekke «helse- og sosialarbeidere», de må kunne «se sin egen arbeidsinnsats som en del av et stort hele», og at utdanningen må «kvalifisere for mange typer arbeidsoppgaver».⁹⁶³ *Samarbeidsmotivet* i 99-planen speiler likevel en annen tenkning om forholdet mellom yrkene, fordi *helse- og sosialfaglig arbeid* nå tematiseres som et hele og som et overordnet utgangspunkt for det sosiale arbeid. Hva så med det siste motivet: *sosionomenes arbeidsområde*?

Sosionomer skal «arbeide med å forebygge, løse eller redusere sosiale problemer». Ser vi på uttrykksmåten, er denne ulik fra 83-planen, hvor sosionomer skal «realisere sosialpolitiske mål slik de kommer til uttrykk i sentrale lover, som lov om sosial omsorg, lov om barnevern, lov om edruskapsvern». Representerer dette en endring i forståelsen av det som anses som sosionomers funksjon og arbeidsområde? For å belyse dette må vi se nærmere på kapittel 6 om «fag og yrke» og kapittel 7 om «formål og mål». I disse kapitlene gis et riss av en «historisk utvikling», status for «fagområdet i dag», «sosionomers oppgaver og ansvar», og det slås fast hvilke helt konkret mål som skal gjelde for utdanningen.

I den historiske redegjørelsen trekkes linjene tilbake til 1920 og de «sosiale kurs» for kvinner drevet av Norske Kvinners Nasjonalråd, og derfra fram til etableringen av den statlige utdanningen i 1950. Det heter at «faget sosialt arbeid» i Norge har «røtter (...) i norsk sosialhistorie» og har blitt formet av «fagets praksis innenfor sosial- og barneverntjenestene», mens «utdanningen og teoriutviklingen» har blitt påvirket av «internasjonale fagtradisjoner». Det vises til at fagutviklingen har vært preget av diskusjoner om forholdet mellom «forvaltningsarbeid, sosialt endringsarbeid og behandling». Fordi en økende andel av sosionomer har arbeidet ved sosialkontoret, har «forvaltningskompetanse (...) blitt tillagt

⁹⁶³ Ibid.

større vekt».⁹⁶⁴ Det sies ikke noe om forholdet mellom disse tre aspektene ved det sosiale arbeidet, utover at det er et «diskusjonstema». Når vektingen endres over tid, og dette knyttes til sosionomens arbeid ved sosialkontoret, ligger det her en mer implisitt kobling mellom fag- og arbeidsområde. Dette er en måte å koble fag og arbeid, utdanning og tjenestesektor, som likner den vi finner i 83-planen.

Jeg har i kapittel 7 vist at en rekke forskningsbidrag tidlig på 1980-tallet hadde påpekt svakheter i sosionomers kompetanse innenfor saksbehandling og forvaltning. Denne oppfatningen ble delt av både Sosialdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD). Ikke bare ble det forutsatt at denne delen burde styrkes gjennom 83-planen. Selv etter at RSU mente å ha styrket dette aspektet, ble de instruert av KUD om å legge spesiell vekt på forvaltningsaspektet overfor utdanningsinstitusjonene. I 83-planen ble forvaltningsaspektet forstått som en distinkt «arbeidsfunksjon» ved siden av andre. Det ble sondret mellom:⁹⁶⁵

- 1) «saksbehandling og forvaltning av sosiale lover og rettigheter»,
- 2) «behandling og rådgivning av klienter med sosiale problemer», og
- 3) «administrasjon, planlegging, samfunnsarbeid og forebyggende arbeid i samarbeid med andre grupper og sektorer».

Den noe sterkere vektingen av forvaltningsaspektet i utdanningen skjedde dermed også i relasjon til en tydeligere konseptualisering av *forvaltning* som «arbeidsfunksjon» innenfor det sosiale felt.⁹⁶⁶ I beskrivelsen av «fagområdet» vi finner i 99-planen framtrer ikke denne koblingen på samme måte. Rammeplanen tar ikke utgangspunkt i en bestemt forståelse av strukturen i tjenestesektoren, men har i stedet en mer inngående tematisering av trekk ved det sosiale arbeid og kompetansebehovet.

Nokså gjennomført tematiseres arbeidet og kompetansebehovet som tosidig. På ene siden legger planen til grunn at det sosiale arbeid foregår i et spenningsfelt «mellom brukernes ønsker og de rammer ulike samfunnsinstitusjoner setter». Sosionomer skal yte bistand til de som trenger det: «Som arbeidstakere er sosionomers lojalitet til brukere (...) utfordret av lojalitet til arbeidsstedets interesser som samfunnsinstitusjon» og «sosialt arbeids legitimitet bygger på at det kan finnes løsninger som både er i samfunnets og brukernes interesser».⁹⁶⁷

⁹⁶⁴ Ibid.: Avsnittet er basert på «Historisk utvikling», s. 25-26.

⁹⁶⁵ RÅDSARKIVET: L0136-53, 83-planen: 6.

⁹⁶⁶ Se kapittel 7.

⁹⁶⁷ 99-planen:27.

Sosionomenes arbeid avgrenses av de institusjonelle rammer de arbeider innenfor. Samtidig må sosionomer «kunne vurdere når det er nødvendig å ha mot og evne til å arbeide for å endre rammebetingelsene, slik at tilbud bedre tilpasses brukeres behov». Hensynet til samfunnets institusjoner kan her knyttes til *forvaltning* som en generell dimensjon ved arbeidet, mens hensynet til brukere kan knyttes til *kritikk – kritisk* refleksjon over hensiktsmessigheten av tjenestetilbudet.

På den andre siden sondres det mellom to sider ved selve arbeidet. Vi kan her skille mellom (1) «relasjonskompetansen» og det (2) «forvaltningsmessige aspektet», som er de begrepene som brukes i planen. (1) Dreier seg i hovedsak om å ivareta og gjøre noe konstruktivt ut av relasjonen til brukere, mens (2) dreier seg om å ivareta retningslinjer, forholde seg til og gjøre bruk av de begrensninger og muligheter som fins i hjelpeapparatet. Sosialarbeidere skal både (1) «motivere andre og ha evne til å arbeide slik at brukere mobiliserer sine ressurser», og (2) «fremskaffe og ta i bruk samfunnets ressurser». De må kunne (1) «etablere en konstruktiv relasjon med brukere», og (2) ha «kjennskap til hjelpeapparatet og evne til skriftlig fremstilling og dokumentasjon». De må (1) ha «kompetanse til å løse konflikter og til å arbeide i situasjoner preget av motsetninger, og (2) «samtidig ivareta brukeres rettssikkerhet». Arbeidet krever (1) «kunnskap om ulike sosiale problemer; hvordan de fremtrer og kan forstås», men også om (2) «det offentlige og private hjelpeapparat og hvordan ulike institusjonelle ordninger av sosial, helsemessig, kulturell og organisatorisk art fremmer ulike forståelses- og tilnæringsmåter».⁹⁶⁸

I den historiske redegjørelsen antydes en spenning mellom *behandling, forvaltning* og *endringsarbeid*. Når denne spenningen sees som et trekk ved sosialt arbeid, må planen leses som en nedtoning. Sosialt arbeid beskrives som motsetningsfylt i kraft av spenningen mellom hensynet til institusjon og bruker, noe som uttrykkes gjennom begrepsparet *kritikk/forvaltning*. Samtidig er de to aspektene ved arbeidet; det *relasjonelle* og *forvaltningsaspektet*, to sider av samme sak: Det handler om tilnærmingen i arbeidet med brukere. *Forvaltning* brukes dermed på to måter: For å betegne sosionomers ansvar for å *forvalte samfunnets ressurser*; slik de reguleres gjennom institusjonenes virkemåte, og for å betegne *forvaltningsorienterte oppgaver* i arbeidet med brukere. Slik sett rommer 99-planen en noe annen forståelse av sosialt arbeid som *fag* i relasjon til sosialt arbeid som arbeidsområde enn den vi finner i 83-planen. I sistnevnte presiseres *forvaltningsaspektet* ved

faget som følge av at også dette aspektet ved yrkesrollen tydeliggjøres. Fordi en i 83-planen er opptatt av å presisere dette ene aspektet, framtrer også motsetningen mellom *forvaltning* og *behandling* som klarere. I 99-planen virker siktemålet heller å være å knytte ting sammen. De spenningene planen viser til ligger ikke mellom de ulike aspekter ved arbeidet, men mellom ulike problemer: Først og fremst mellom lojalitet til bruker og lojalitet til system. Både *forvaltning* og *endringsarbeid* er framtrepende begreper i 99-planen. *Behandling* figurerer derimot knapt i planteksten og ikke i de kapitlene som greier ut om utdanning eller yrke, med unntak av i den historiske delen. I stedet finner vi begrep som *konfliktløsning*, *ressursmobilisering* og *relasjonsarbeid*, som tematiserer det sosialarbeideren gjør overfor klienten.

Gjennomgående brukes mye plass i planen på å tematisere trekk ved sosialt arbeid som fag og arbeidsmåte, der den forrige planen bandt seg nærmere til å beskrive tjenestesektor. Dette kunne tyde på at 99-planen i større grad enn 83-planen formes ut i fra en idé om *sosialt arbeid som autonomt fag*. Et spørsmål er samtidig om bevegelsen fra *behandling* til begreper som *relasjon* etc. signaliserer en vesentlig semantisk bevegelse, en annen forståelse av sosialt arbeid som fag, eller om dette er mer overflatiske terminologiske endringer. For å belyse disse spørsmålene må vi undersøke det faglige innholdet og utformingen av planen. Først foretar jeg en gjennomgang av det faglige innholdet.

8.2.3 Sosialt arbeid som *fag*, 1983 og 1999.

I det følgende er jeg opptatt av (1) hva innføringen av felles del har å si for fagligheten, og (2) om det gjøres endringer i den yrkesspesifikke delen. Jeg er opptatt av å identifisere endringer i fagfordelingen og hva slags logikk som ligger under denne.

Fram til og med 1983 er rammeplanene uttrykk for særfaglige prosjekt, i den forstand at målsetting og innhold begrunnes ut i fra en tanke om hva sosialt arbeid er og hva sosialarbeidere skal gjøre. Innføringen av *Generell del* i 99-planen representerer her noe nytt: 40 av 60 vekt tall er spesifikke for sosionomutdanningen, 10 er felles for BSV-utdanningene og 10 felles for alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet. Slik blir 1/3 av utdanningen definert som *fellesfaglig*. Dette må likevel ikke forstås dithen at 1/3 av det faglige innholdet er endret, ved at faglige komponenter er lagt til eller tatt ut. Innføringen av felles faglige komponenter beror på en omorganisering av det som allerede er der. Som det også heter i

⁹⁶⁸ Ibid.: 26-28.

rammeplanen, «avdekket» man på 1980-tallet at mye av det faglige innholdet i de forskjellige utdanningene var «sammenfallende».⁹⁶⁹ Innføringen av en felles del for alle utdanningene handler om å tydeliggjøre hva disse utdanningene har felles. Uavhengig av om 99-planen rent faktisk medfører endringer i det faglige oppsettet for utdanningen, gis innholdet – i alle fall deler av det – en ny semantisk innramming. De begrunnes ut i fra *fellesfaglige* hensyn, ikke som ledd i et *særfaglig* prosjekt.

Den generelle delen består av fire hovedemner (se Tabell 8.3, neste side): (1) Stats- og kommunalkunnskap og helse- og sosialpolitikk, har alltid vært sentralt i sosialarbeiderutdanningen. Selv om det er nytt at «helse» her presiseres som del av emnet, fantes dette også tidligere i beskrivelsen av sosialpolitikk som fag. (2) Vitenskapsteori og forskningsmetode og (3) etikk er nye som egne tema, men fantes innbakt som ledd i andre fag i 83-planen. To av disse emnene (1 og 2) er plassert innenfor «samfunnsvitenskapelige emner», et fagområde som altså alltid har hatt en stor plass i sosialarbeiderutdanningen. Presiseringen av disse og deres betydning for helse- og sosialutdanningene fellesfaglighet kan samtidig sees som en tydeliggjøring av *refleksjonskravet* vi finner i målformuleringen, *brukerorienteringen* og hensynet til *samordning* og *samarbeid*. Samtlige av disse begrunnes med referanse til kommunikasjon med *brukere* og andre *yrkesgrupper*. Det som framheves er betydningen av å kunne «begrunne avgjørelser» overfor brukere og andre yrker, å kunne samarbeide på tvers av «forvaltningsnivå og profesjonsgrenser».⁹⁷⁰ Både (2) etikk, og det siste emnet, (4) kommunikasjon, samhandling og konflikthåndtering, er plassert innenfor «sosialt arbeid – grunnelementer». Dette er interessant, fordi en ut i fra *fellesfaglige* hensyn gjør krav på noe av det mest distinkt *særfaglige* – sosialt arbeid som metodefag. Det var dette som fra 1960-tallet var utgangspunktet for skillet mellom *sosialt arbeid* (i vid forstand) og *profesjonelt sosialt arbeid*.

⁹⁶⁹ Ibid.: 10.

⁹⁷⁰ Ibid.: 18-22.

TABELL 8.3: Vekting av emner i 83- og 99-planen.

1983-PLANEN	1999-PLANEN	Vekttall	
		1983	1999
Samfunnskunnskap	Samfunnsvitenskapelige og juridiske emner	10	18
-Sosiologi	-Stats- og kommunalkunnskap *		5 (3)
-Sosialøkonomi	-Sosialpolitikk og sosialøkonomi *		4
-Stats- og kommunalkunnskap	-Sosiologi og sosialantropologi **		5 (4)
-Sosialantropologi	-Sosialmedisin		2
	-Vitenskapsteori og forskningsmetode *		2 (2)
Atferdsfaglige emner	Psykologiske emner	8	6
-Psykologi, m/mentalhygiene og psykiatri	-Generell, utviklings- og sosialpsykologi		4
-Sosialmedisin	-Klinisk psykologi og psykisk helsearbeid		2
Sosialpolitiske og juridiske emner	Juridiske emner	10	6
-Her inngår lovgivning om arbeidsmarked, sosial og trygd	-Rettssystemet, juridisk metode og forvaltningsrett **		3 (3)
	-Sosialrett og andre relevante rettsområder		3
Sosialt arbeids teori og praksis	Sosialt arbeid – grunnelementer	32	13
14 vekttall nyttes til praksisopplæring, hvorav 10 vekttall skal nyttes til praksisopplæring hvor saksbehandling, rådgivning og behandlingsarbeid inngår.	-Teoretiske perspektiver på sosialt arbeid		3
18 vekttall nyttes til sosialt arbeids teori, hvorav 10 vekttall foreslås av høghskolen.	-Etikk og yrkesrolle *		4 (3)
Det skal arbeides med felles elementer og følgende arbeidsformer:	-Kommunikasjon, samhandling og konfliktløsning *		6 (2)
-Planlegging, samfunnsarbeid og administrasjon	Sosialt arbeid – arbeidsmåter		17
-Budsjettarbeid og utredning	-Sosialt arbeid på gruppe- og samfunnsnivå **		8 (3)
-Saksbehandling og forvaltning	-Sosialt arbeid sammen med enkeltpersoner og familier		9
-Samtaleteknikk og intervjuing			
-Informasjons og opplysningsarbeid			
-Behandling og oppdragelse			
-Rådgivning og konsultasjon			
-Velferds og triveselsarbeid			

* Emner som er inngår i planens kapittel 5 om felles faglig innhold, felles vekttall angis i parentes.

** Emner som er felles for BSV-utdanningene.

5 av 13 vekttall innenfor det teoretiske grunnlaget for sosialt arbeid er nå definert som fellesfaglig, herunder også 3 av 4 vekttall i etikk. Nok en gang er det faglige innholdet begrunnet med referanse til relasjonen til brukere og behovet for samarbeid med andre yrkesgrupper.⁹⁷¹

Den delen av planen som er felles for BSV-utdanningene fordeler seg over tre emner: (1) Sosiologi og sosialantropologi, (2) rettssystemet, juridisk metode og forvaltningsrett, og (3) arbeid med grupper, organisasjoner og nettverk. Emnene er fordelt innenfor hovedemnene samfunnsvitenskap, jus og «sosialt arbeid – arbeidsmåter». Dette er faglige komponenter som har hatt en klar plass i sosialarbeiderutdanningen. Denne måten å utlegge jussen på er imidlertid ny: Sammenlignet med tidligere innebærer det en normering av det juridiske grunnlaget i utdanningen. Normeringen begrunnes med referanse til god «saksbehandling» og brukernes «rettssikkerhet».⁹⁷² Dette kan forstås som en tydeliggjøring av grunnlaget for *saksbehandling*.

Utover innføringen av *generell del*, rommer planen noen mindre omprioriteringer. Enkeltfag flyttes til andre fagområder, og fagområder skifter navn. Både *sosialt arbeid* og *psykologi* reduseres noe (2 vt.), og dette skjer i relasjon til en styrking av samfunnsvitenskapelige og juridiske emner. Slår vi sammen de juridiske og samfunnsvitenskapelige emnene i de to planene, utgjør disse 20 vt. i 83-planen mot 24 i 1999. Dette tilsvarer en økning på 6,6 %, som kan ses på som en forsiktig spissing, men ikke en faglig omkalfatring.

Jeg har argumentert for at det faglige innholdet i 83-planen struktureres ut i fra en (historisk spesifikk) forståelse av oppgave- og funksjonsstrukturen i det sosiale felt, og at faget slik knyttes til en klar yrkesfunksjon. Denne bindingen til en spesifikk forståelse av tjenestestruktur fins ikke lengre. Samtidig ligger det i innføringen av *generell del* nettopp en binding til helse- og sosialsektoren og helse- og sosialpolitikken. Det sentrale nå er hensynet til *samarbeid*, måten dette kobles til *refleksjon* og *brukerorientering*, *helhet* og *samordning* og måten det bidrar til å trekke opp grenser for yrkesutøvelsen. Samtlige emnebeskrivelser inneholder elementer som skal tydeliggjøre sosialarbeidernes rolle, i samfunnet, i relasjon til brukeren, til andre yrker og fag (Se Tabell 8.4, neste side). Slik rommer planen en

⁹⁷¹ Ibid: 40-41.

⁹⁷² Ibid: 38-39.

gjennomgående tematisering av sosialt arbeid som fag, og faget og yrket ut fra det vi kan kalle et *relasjonelt* perspektiv.

TABELL 8.4: Utsnitt fra emnebeskrivelse.⁹⁷³

Hovedemner	Fra emnebeskrivelse
Samfunnsvitenskapelige emner	Det skal legges vekt på å belyse sosialarbeiderrollen på ulike nivå og på forståelse av sosialt arbeids funksjon i samfunnet.
Psykologiske emner	De skal lære å bruke seg selv profesjonelt, og de skal øke sin evne til å forstå og samhandle med andre.
Juridiske emner	De skal videre kunne identifisere juridiske aspekter i mer sammensatte sosialfaglige problemstillinger og samtidig lære å kjenne grensen for sin egen juridiske kompetanse.
Sosialt arbeid - grunnelementer	Studentene skal utvikle evne til å etablere, utvikle, vedlikeholde og avslutte relasjoner til brukere, og gjennom relasjonen kunne bidra til at brukere blir motivert og stimulert til å ta i bruk egne ressurser og se muligheter for endring.
Sosialt arbeid - arbeidsmåter	De må lære seg å velge arbeidsmåte i samarbeid med brukerne og andre yrkesgrupper, vurdert i forhold til oppgavens art og hva som best kan bidra til ønsket endring.

Denne tematiseringen har klar resonans i beskrivelsen av sosialt arbeid som fag, hvor «relasjonskompetanse» er et gjennomgangstema. Enten tematisert eksplisitt, ved bruk av ordet *relasjon-* eller gjennom andre termer og uttrykk som rent semantisk tematiserer noe som kan forstås som *relasjonelt*:⁹⁷⁴

- «Sosialt arbeid utøves i spenningsfeltet mellom enkeltpersoner, deres nære relasjoner, grupper og samfunnet. I disse relasjonene kan det være interessekonflikter og konflikter».
- «Sosiale problemer kan være av materiell, personlig og relasjonell karakter».
- «Sosionomer må derfor kunne etablere en konstruktiv relasjon med brukere og vedlikeholde relasjonen gjennom arbeidsprosessen, også når det oppstår konflikter».
- «Det krever gode kunnskaper og kommunikasjonsferdigheter og evne til å arbeide med og stå i konflikter».
- «Relasjonskompetansen må også omfatte arbeid med klienter med ulik kulturell bakgrunn».
- «Sosionomer må (...) ha en særlig kompetanse til å løse konflikter og til å arbeide i situasjoner preget av motsetninger, og samtidig ivareta brukeres rettssikkerhet».
- «Sosionomene må kunne samarbeide med andre yrkesgrupper og organisasjoner».
- «Sosionomer må ha evne til å sette sitt arbeid inn i en større sammenheng».

Denne fikseringen på *yrkesrolle/relasjon* toner ned den tidligere bindingen til yrkesfeltet, men uten at bindingen er borte. Den ligger som en premiss i den generelle delen og

⁹⁷³ Se 99-planen, henholdsvis: s. 34, 37, 38, 40 og 42.

⁹⁷⁴ Ibid: Sitater hentet fra: s. 26-28.

inkorporeres i beskrivelsene av *yrkesrolle/relasjon*. Dels ligger det her en annen måte å formulere forholdet mellom *tjenestesektor* og *utdanning* på, dels ser vi her en mer omfattende tematisering av sosialt arbeid som *fag*. Der *facet* i 83-planen ble formulert i relasjon til bestemte *yrkesfunksjoner* innenfor *tjenestestrukturen*, knyttes de her til *funksjonsovergrepene problemområder*, slik disse forstås ut fra et sosialfaglig perspektiv.

På den ene siden kan 99-planen se ut til å innebære en vending fra det *særfaglige* til det *fellesfaglige*: *Særfaglige* emner tones noe ned sosialt arbeid som metodefag blir mindre distinkt knyttet til sosionomenes faglighet, og generelt legges det mye vekt på det som er *felles*. Vi ser også en tydeligere normering av det juridiske innholdet, noe som begrunnes ut fra hensyn til forvaltning, saksbehandling og rettssikkerhet. På den andre siden virker beskrivelsen av det faglige innholdet mer *særfaglig*: Det er større rom for å utlegge hva som ligger i sosialt arbeid, som arbeid i og med sosiale relasjoner. Det virker her rimelig å trekke en parallell til det som særlig var et viktig motiv rundt 74-planen, at utdanningen måtte formes i relasjon til en forståelse av de sosiale problemer – ikke politikk eller tjenester.

Så langt om det faglige innholdet, slik dette lar seg forstå med bakgrunn i plandokumentet. I neste del vil jeg gå inn i prosessen som leder fram til 99-planen, for å undersøke hvilke diskusjoner og argumenter som ligger under innholdet i planen.

8.3 99-planen i kontekst: Mellom samordning og faglig reorientering.

Så langt har jeg vist at 99-rammeplanen formes av to tendenser: (1) Temmelig eksplisitt formes den av ambisjoner om *samordning* og *samhandling*. Dette kommer til uttrykk gjennom innføringen av generell del, og det vi kan forstå som en *fellesfaglig* vending. (2) Samtidig kan innholdet og språket i store deler av planen leses som en *særfaglig* vending: Det brukes mer plass på å beskrive i dybden hva sosialt arbeid dreier seg om. I beskrivelsen av det sosialfaglige står også *relasjonsbegrepet* sentralt, mens et begrep som *behandling* har liten plass. Dette kan tyde på en semantisk bevegelse som uttrykker en ny forståelse av sosialt arbeid. For å undersøke dette videre, vil jeg i det følgende: (1) vise saksgangen og hvilke kilder som er sentrale, og dernest gjennom tre separate deler, gjøre rede for rådets tanker om samordning, og hvordan denne tenkningen skal forstås i relasjon til (2) innføringen av generell del, (3) til forslag om å slå sammen utdanningene, og til (4) utformingen av den yrkesspesifikke delen.

8.3.1 Arbeidet med 99-planen: Saksgang og kildegrunnlag.

I tiden fra 1983 til 1999 skjer det betydelig endringer i den faglige rådsstrukturen innenfor helse- og sosialfeltet. I 1991 ble RSU til RHHS, som så ble nedlagt i 1997, idet ansvars- og myndighetsområder ble overført til det nyopprettede NNR. Jeg skal ikke her gå inn på hvorfor dette skjer. Det vesentlige i denne sammenhengen er at det har en viss betydning for Rådenes arbeid med rammeplanen, fordi Rådene endrer karakter som forvaltningsorgan. De separate fagrådene var arbeidende styrer, og arbeidet med rammeplaner gjerne ble utført av enkeltaktører eller grupper utenfor Rådet, med sekretariatet i en primært administrativt koordinerende funksjon. RHHS er ikke på samme måte et arbeidende styre. De har langt flere medlemmer og har ikke et arbeidsutvalg, slik RSU hadde. En konsekvens av dette er at sekretariatet får en mer framskutt rolle enn tidligere. En rolle som styrkes ytterligere etter overgangen til NNR, der styret inntar en mer overordnet strategisk funksjon. Det fatter ikke lengre vedtak i enkeltsaker, slik RSU og RHHS gjorde. På den ene siden ser arbeidet med rammeplaner ut som det er upåvirket av endringer i rådsstrukturen. Det sittende sekretariatet i RSU overføres først til RHHS og dernest til NNR. Det er de samme personene som sitter som ansvarlige for arbeidet med rammeplanen til sosionomutdanningen i RSU som i NNR, og rådenes rolle som sakskoordinerende instans forblir uforandret. På den andre siden kan det se ut som sekretariatet arbeider mer selvstendig.

Kildesituasjonen for dette tidsrommet er noe bedre enn for tidsrommet 1966-1983: Referatene er generelt mer opplysende, og flere av saksdokumentene finnes tilgjengelige i arkivet. Fortsatt fins det imidlertid lite grunnlag for å spore ekspliserte forbindelser mellom argumenter og endringer. Løsninger og forslag diskuteres, men ofte uten at det argumenteres tydelig for bestemte løsninger.

Som sak er 99-revisjonen langt mer kompleks enn 83-revisjonen. Den går over flere år, er vevd sammen med revisjoner av andre rammeplaner og er dessuten langt mindre sosialarbeiderintern. Det siste skyldes dels at revisjonen foregår som ledd i et større revisjonsarbeid for hele helse- og sosialfeltet, og dels den foreslåtte omstruktureringen av de tre BSV-utdanningene. Arkivet viser at 99-revisjonen ikke bare medfører utmeislingen av en generell felles del på 10 vekttall for alle helse- og sosialfagutdanningene. I tillegg til dette resulterer den som vi har sett i 10 felles vekttall for BSV-utdanningene. Dernest blir prosessen mer intrikat ved at også involverte departement har en mer fremtredende rolle. For eksempel blir det ikke noe av den samordnende reformen av de tre BSV-utdanningene fordi

dette avvises av en interdepartemental gruppe. Mens fagutvikling ligger under rådets mandat som forvaltningsorgan, er sammenslåing et politisk spørsmål. Når disse tingene veves sammen, blir dermed også revisjonen påvirket av en politikkutformende sentralforvaltning. Ikke bare har Rådets måte å drive rammeplanarbeid blitt mer omfattende, men Rådet framstår i noen grad som mindre autonome enn det gjorde på i forkant av revisjonene i 1974 og 1983. Til sist framstår 99-revisjonen som mer kompleks fordi begrunnelsen for både revisjon og reform skjer med referanse til tendenser i politiske utredninger. Dette er en markant forskjell fra tidligere revisjoner, som har kommet med utgangspunkt i henvendelser innenfor sosialarbeidermiljøet, fra skolene og Rådet. Leter vi oss bakover med utgangspunkt i Rådsarkivet, er de mest sentrale dokumentene samlet i fire mapper.

Den første mappen dekker tidsrommet 1998-99 og inneholder dokumenter knyttet til vedtak av rammeplan, høringsbrev og samtlige høringsuttalelser, samt en del korrespondanse mellom berørte fagdepartement, tilsyn og Rådet.⁹⁷⁵ Dokumentene her gir en oversikt over arbeidet med rammeplanen fra 1997, men sier lite om utgangspunktet for oppstarten av arbeidet med revisjon eller ønsket om en reform av utdanningsfeltet. Foruten slutføringen av rammeplanen, gir mappen derfor først og fremst en inngang til ulike oppfatninger av sosialt arbeid, slik disse kommer til uttrykk gjennom høringen.

Den andre mappen er merket «revisjon av rammeplanene» (for BSV-utdanningene) og inneholder i hovedsak dokumenter fra 1997 knyttet til utformingen av den yrkesspesifikke delen i rammeplanen, samt den delen som er felles for BSV-utdanningene.⁹⁷⁶ Mens revisjonsarbeidet tar til i 1993, iverksettes arbeidet med den yrkesspesifikke delen først i juni 1997, etter at departementet har avklart hvorvidt BSV-utdanningene skal omstruktureres og samordnes. Sentrale kilder her knytter seg til (1) rådets vedtak om samordning gjennom sammenslåing av utdanninger, og (2) departementets vedtak om å samordne ved å legge vekt på felles innhold i utdanningene. I tillegg rommer mappen utkast til rammeplan, presentert på høsten 1997, og notat og referat knyttet til arbeidet med utformingen av rammeplanen, utført av sekretariatet i samarbeid med en *arbeidsgruppe* oppnevnt av Rådet.

Den tredje mappen er merket «referansegruppa for samordning av rammeplanrevisjon» for helse- og sosialfagutdanningene.⁹⁷⁷ Mappen inneholder dokumenter som rommer

⁹⁷⁵ Ibid: RA/S-4212, stykke: D0040-531.11.

⁹⁷⁶ Ibid: RA/S-3151, stykke: L0162-53.

⁹⁷⁷ Ibid: L0159-53.11.

diskusjonen om en eventuell samordning av BSV-utdanningene. Utgangspunktet er det såkalte *intensjonsvedtaket* i Rådet september 1993, om samordning av de tre utdanningene gjennom å slå sammen barnevernspedagog- og vernepleierutdanningen til en sosialpedagogisk miljøarbeiderutdanning og å rendyrke sosionomutdanningen som saksbehandlerutdanning. Sakene i mappen stammer fra 1995, men den inneholder en rekke grunndokumenter som peker bakover mot tidlig 1990- og 1980-tallet. Av dokumentene blir det klart at arbeidet med revisjonen helt konkret foranlediges av et vedtak i Rådet 5. november 1992, men også må forstås i forlengelsen av Rådets diskusjoner om samordning siden 1980-tallet, og diskusjoner om samordning innen politikk tilbake til 1970-tallet.

Den fjerde mappen Inneholder dokumenter i fra den såkalte *referansegruppa* i tidsrommet 1993-95.⁹⁷⁸ Mappen inneholder både grunndokumenter knyttet til utformingen av generell del, men også diskusjoner om samordning av BSV-utdanningene. I tillegg til disse fire mappene kan vi følge arbeidet gjennom møtebøkene til Rådet, fram til 1997. Etter at NNR overtar, er det sekretariatet som gjør vedtak på dette nivået.

Mitt anliggende i denne delen er å forstå hvilke argumenter som resulterer i den rammeplanen som kom i 1999. Rammeplanen har tre deler som hver har blitt til på ulike tidspunkt i prosessen, og som dermed må forstås med bakgrunn i ulike dokumenter: Vedtak om felles generell del ble fattet allerede i 1992, og innholdet må dermed dels forstås med bakgrunn i begrunnelsen for å innføre generell del, og dels ut fra arbeidet med å utforme den generelle delen. Den yrkesspesifikke delen, og den som er felles for BSV-utdanningene, blir til som følge av departementenes instruks om å opprettholde de tre utdanningene som separate utdanninger. Jeg vil i det følgende begynne med å se på bakgrunnen for innføringen av generell del.

8.3.2 Generell del og «Idéen om samordning», 1985-1994.

Arbeidet med å utforme den generelle delen ble drevet fram av sekretariatet med støtte i en referansegruppe. Arbeidet ble utført fra mars til november 1993, da Rådet 1993 sendte saken til departementet. Godkjenningen kom i desember 1994.⁹⁷⁹ I oversendelsesbrevet framhevet Rådet, slik det også gjøres i plandokumentet, at hensikten er «å bidra til at studentene tilegner seg en felles kunnskapsbakgrunn, felles forståelse og felles referanseramme som

⁹⁷⁸ Ibid: L0152-531.11.

⁹⁷⁹ Ibid: Brev fra KUD til RHHS, 8. desember 1994, godkjenning av *Generell del*.

helse- og sosialarbeidere».⁹⁸⁰ Dernest la det til at «felles faglig innholdsdel kan også bidra til å øke mulighetene for studentmobilitet».⁹⁸¹ Møtene i referansegruppen er de treffpunktene vi har som gir en inngang til å studere utformingen. Disse viser at det ikke var særlig uenighet om innholdet eller tanken om at en burde ha en slik del. Jeg skal derfor i det følgende konsentrere meg om å forstå bakgrunnen for utformingen av generell del.

Rammeplanvedtaket i 1992 har to sider:⁹⁸² (1) Sekretariatet skulle utarbeide grunnlaget for utformingen av en generell del for alle utdanningene. (2) Innen september 1993 skulle det avklares hvorvidt det var ønskelig med samordning av de tre BSV-utdanningene.⁹⁸³ Jeg har ingen kilder som helt entydig begrunner vedtaket. For å forstå hvorfor det kommer, må vi følge diskusjonen om utdanningene og samordningsspørsmål i årene før.

Sporer vi Rådets befatning med samordningsspørsmålet lengre bakover, er startpunktet i 1986 – slik Erichsen og Messel også har vist. Rådet arbeidet dette året med å skrive uttalelser til en rekke offentlige utredninger: *Sosiallovutvalget* (1985), *Lossius-utvalget* (1985 - som la grunnlaget for HVPU-reformen), og *Samordningsutvalget* (1986). Gjennom arbeidet med disse innstillingene dannet Rådet seg et generelt inntrykk av behov for å gjennomgå sosialarbeiderutdanningene. Dels ble det sett som nødvendig å styrke det juridiske grunnlaget og gi et løft innenfor forebyggende arbeid. Dels ble det reist spørsmål ved hvorvidt utdanningene mer grunnleggende burde legges om.⁹⁸⁴ Som respons nedsatte Rådet en arbeidsgruppe som skulle gå gjennom lovgrunnlaget for yrkene i sosialsektoren, signaler i offentlige utredninger og politiske dokumenter, med sikte på «å vurdere behovet for reorganisering av studiene og endring av rammeplanene».⁹⁸⁵ Gruppen fikk etter hvert navnet *Lyngstad-utvalget*, etter lederen Rolf Lyngstad, og leverte sin rapport i 1988.⁹⁸⁶

Utgangspunktet for *Lyngstad-utvalget* var virkelighetsbeskrivelser i de ulike utredningene, især *Sosiallov-* og *Samordningsutvalget*. *Lyngstad-utvalget* festet seg særlig ved idéen om behovet for mer helhetlig tjenester, og at profesjoner og den profesjonelle

⁹⁸⁰ Ibid: Brev i fra RHHS til KUD, 3.november 1993.

⁹⁸¹ Ibid.

⁹⁸² Ibid: L0007: Møteprotokoll for 1992, møte i Rådet 5.november, s. 6-8, sak 51/92.

⁹⁸³ Ibid: 8.

⁹⁸⁴ Ibid: L0006, Møteprotokoll for 1986, sak 3/86 og 23/86.

⁹⁸⁵ Ibid: Sak 23/86.

⁹⁸⁶ RSU Rapport nr. 2/1988, *Lyngstad-utvalgets innstilling*.

arbeidsdelingen kunne stå i veien for dette.⁹⁸⁷ Profesjonell «ideologi» kunne stå i veien for samarbeid om tjenester, fordi de enkelte profesjoner selv vil «definere hva som er godt/dårlig».⁹⁸⁸ Utvalget la som premisse at «sosialarbeidere er planleggere, forvaltere og utøvere av velferdsstatens tjenester», og «målene for deres virksomhet og (...) utdanningene» måtte knyttes til mål og innhold i velferdsstaten.⁹⁸⁹ Synspunktet var også at dette ikke i tilstrekkelig grad var tilfelle. Sosionomene hadde som profesjon fått «nøkkelposisjoner i styring og iverksetting av velferdspolitikken».⁹⁹⁰ Samtidig var framveksten av yrker som sosialt arbeid ofte «tilfeldig» og ikke kommet som følge av «helhetlige analyser av oppgaver og løsningsmåter».⁹⁹¹ De anbefalte departementet å gjøre «en mer omfattende analyse» for å vurdere om det var «nødvendig og mulig å bryte ned en del grenser og yrker for å utvikle nye og mer hensiktsmessige».⁹⁹² På mer kort sikt burde Rådet ta initiativ til mer integrerte utdanningsløp.

For *Lyngstad-utvalget* hadde ikke sosialarbeiderutdanningen noen eksistensberettigelse for seg selv. Dens mål og virksomhet var uløselig knyttet velferdsstaten. Om det argumentative utgangspunktet var radikalt, kan forslagene graderes fra det radikale til det moderate. Utvalget skisserte egentlig et normativt fundament, som med bakgrunn i senere utredninger kunne tolkes på ulike måter. Ordskiftet omkring *Lyngstad-utvalget* viser at det ikke fantes noen uenighet omkring behovet for samarbeid, men betydelig motstand mot samordning av yrker og utdanninger, utover samlokalisering og integrering av undervisningen.⁹⁹³ For å bearbeide *Lyngstad-utvalgets* forslag og innspillene som hadde kommet gjennom ordskiftet i etterkant, nedsatte Rådet en ny arbeidsgruppe, nå ledet av Lars Inge Terum. Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i *Lyngstad-utvalget*, men orienterte seg også ut i fra *Hernes-utvalgets* innstilling (1988).⁹⁹⁴ Hvordan forholdt så arbeidsgruppen seg til disse utredningene?

⁹⁸⁷ Ibid: 30-44.

⁹⁸⁸ Ibid: 41.

⁹⁸⁹ Ibid: 79.

⁹⁹⁰ Ibid: 80.

⁹⁹¹ Ibid: 112.

⁹⁹² Ibid.

⁹⁹³ RÅDSARKIVET: RA/S-3151: Stykke, L0137-53, Høringsuttalelser til utredningen «Omlegging av sosialarbeiderutdanningen», RSU, april 1989. Se også RSU Rapport nr. 5/1988.

⁹⁹⁴ NOU 1988: 28 – *Med viten og vilje*.

Det generelle utgangspunktet til *Hernes-utvalget* var at vi «ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent». Deres løsning var omfattende strukturreformer for å bedre arbeidsdelingen mellom institusjoner, og mellom høyskole- og universitetssektoren. Deriblant etableringen av *Norgesnett* for å bedre samarbeidet mellom universiteter og høyskoler, og samordning og samlokalisering av mindre utdanningsinstitusjoner av den typen hvor sosialarbeiderutdanningene ofte var lokalisert.⁹⁹⁵ Sosialarbeiderutdanningen ble ikke nevnt, men utvalget problematiserte forholdet mellom tjenester, utdanning og kompetanse innenfor helse- og sosialtjenesten, ut fra et liknende perspektiv som det *Lyngstad-utvalget* hadde lagt til grunn: «Koplingen mellom en bestemt opplæring og monopol på bestemte funksjoner» var problematisk.⁹⁹⁶ Det generelle utgangspunktet deres var at «yrkesprestisje og profesjonsbarrierer må vike når en mer hensiktsmessig arbeidsdeling gjør det nødvendig å endre utdanningsoppleggene».⁹⁹⁷

Hernes-utvalget har i litteraturen blitt forbundet med denne typen *profesjonskritiske* synspunkt. I denne sammenhengen er det relevant å legge til at dette ikke i utgangspunktet var *Hernes-utvalgets* analyse, men noe de hentet fra stortingsmeldingen om *Helsepolitikken mot år 2000* (1988).⁹⁹⁸ I meldingen var sosionomer et tema, fordi mange av sosionomene arbeidet i helsevesenet og fordi man i relasjon til diskusjon av «helhetssyn» tok opp forholdet til sosialsektoren.⁹⁹⁹ Her var oppmerksomheten dels rettet mot den tiltagende, og problematiske, arbeidsdelingen og spesialiseringen i helsevesenet, og dels var mot forholdet til sosialsektoren. Men heller ikke i *Nasjonal helseplan* ble det gjort noen analyse av forholdet mellom utdanning og tjenester i helse- og sosialsektoren. I stedet ble meldingen basert på *Samordningsutvalgets* (1986) analyse, og det ble vist til at utvalget hadde pekt på at det ble lagt for liten vekt på samarbeid i utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet. *Samordningsutvalget* ble sitert på at: «I stedet for tverrfaglig samarbeid i omsorgen for klienter/pasienter, både mellom helsepersonellgrupper og sosialpersonell, dyrkes i dag profesjonsinteressene gjennom utdanningene».¹⁰⁰⁰ Utvalget hadde ingen klar analyse av hva det ville si at profesjonene gjennom sine utdanninger dyrket profesjonsinteresser. Dette

⁹⁹⁵ Ibid: 21-23.

⁹⁹⁶ Ibid: 124

⁹⁹⁷ Ibid.

⁹⁹⁸ St. meld. nr. 41 (1987-88). Se innledningen.

⁹⁹⁹ Ibid: 106 og 125-126.

¹⁰⁰⁰ Ibid: 107.

synspunktet var basert på en negasjon: Det ble ikke «lagt vekt på samarbeid» - de hadde ikke «lært å samarbeide».¹⁰⁰¹ Dette kunne bøtes på ved at utdanningene i større grad framhevet det som var felles, og at de «grep mer over i hverandre».¹⁰⁰² Utvalget argumenterte videre for at utdanningene måtte få mer «kunnskap om systemet» for å bedre kjenne det landskapet studenter etter endt utdanning skulle samarbeid i, og at en burde arbeide med tverretatlige/tverrfaglige videreutdanninger.¹⁰⁰³ *Samordningsutvalget* var opptatt av å endre innholdet i de eksisterende utdanninger. Noen større reform av utdanningsfeltet var ikke tema for dem. Dette er interessant, fordi utvalgets innstilling danner utgangspunktet for en mer prinsipiell skepsis til profesjoner og den eksisterende arbeidsdelingen, som i både *Lyngstad-* og *Hernes-utvalget* var utgangspunktet for tanker om nettopp å reformere hele utdanningsfeltet.

Var forståelsen av arbeidsdelingen og profesjonene i *Lyngstad-* og *Hernes-utvalget* for radikal? Begge har en sentral plass i rapporten fra *Terum-utvalget*, men den dype skepsisen til den profesjonelle arbeidsdelingen er utelatt. *Terum-utvalget* går ikke inn på kritikken av innholdet i utdanningene eller forslagene om reform av selve utdanningsfeltet, men holder seg til å diskutere samordning og samlokalisering av utdanninger rent institusjonelt.¹⁰⁰⁴

Med bakgrunn i rapporten fra *Terum-utvalget* besluttet Rådet i mai 1989 at det ville stimulere til nærmere samarbeid mellom utdanningene innenfor det sosiale feltet og videre utrede om det var grunnlag for å etablere en felles sosialarbeiderutdanning med bakgrunn i de tre BSV-utdanningene.¹⁰⁰⁵ I tillegg mente Rådet at det burde etableres et felles råd for alle helse- og sosialfagutdanningene.¹⁰⁰⁶ Dette var bakgrunnen for nedleggelsen av RSU og opprettelsen av RHHS i fra januar 1991.¹⁰⁰⁷ Standpunktet gjennom hele dette arbeidet er dermed at forholdet mellom utdanningene burde utredes, men at en foreløpig nøyde seg med å stimulere til samarbeid. Dels gjennom samordning av fagrådene, dels ved å få gang prøveprosjekt med integrert undervisning. Fra grunnleggende kritikk mot profesjonsutdanninger og den profesjonelle arbeidsdelingen, og ambisjoner om en større

¹⁰⁰¹ NOU 1986: 4: 200.

¹⁰⁰² Ibid: 201.

¹⁰⁰³ Ibid: 201-202.

¹⁰⁰⁴ RSU Rapport nr. 3 1989: 42-48.

¹⁰⁰⁵ RÅDSARKIVET: RA/S-3151, stykke: L0137-53, Brev i fra RSU til KUD, 2.mai 1989.

¹⁰⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁰⁷ Se f.eks: RSU: *Årsrapport, 1989-1990* og RHHS: *Rapport om rådets virksomhet, 1991-1994*.

reform, står vi igjen med behov for bedre samarbeid og forsøk med integrert undervisning. Så langt jeg kan se, er dette også grunnlaget for utarbeidingen av generell del i rammeplanene.

I januar 1993 vedtok Rådet å nedsette to arbeidsgrupper for å føre videre arbeidet med revisjon av rammeplanen: (1) «Referansegruppen for samordning av rammeplanrevisjon for høgskoleutdanningene i helse- og sosialfag» (heretter *referansegruppa*) og (2) en gruppe for å vurdere samordning av BSV-utdanningene (heretter *samordningsgruppa*).¹⁰⁰⁸ Jeg skal i det følgende konsentrere meg om arbeidet til *referansegruppa*.

I mandatet for arbeidet til *referansegruppa* het det at revisjonen «måtte bygge på premisser i fra offentlige utredninger».¹⁰⁰⁹ Nærmere bestemt *Samordningsutvalget, Nasjonal helseplan, Hernes-utvalget* med de to påfølgende Stortingsmeldingene; *Om organisering og styring i utdanningssektoren* (1991) og *Fra visjon til virke* (1991).¹⁰¹⁰ Det overordnede siktemålet var «tverrfaglig eller flerfaglig samarbeid i og etter studietida».¹⁰¹¹ Det vises til at rammeplanarbeidet bygger på «idéen om samordning» og at utdanningene derfor «må sees under ett».¹⁰¹² Foruten at det faglige innholdet skulle formes i relasjon til *idéen om samordning*, ble det presisert at revisjonen måtte ivareta et «brukerperspektiv».¹⁰¹³

Akkurat hvordan disse offentlige dokumentene brukes lar seg ikke fastslå ut i fra arkivet, idet jeg ikke har funnet noen dokumenter hvor de drøftes eksplisitt. Det er imidlertid klart at *Hernes-utvalgets* profesjonsskepsis ikke er videreført. Den sentrale premisen så langt er at utdanningene bevares, men at – i tråd med *Samordningsutvalget* – man skal løfte fram det som er felles og se dem under ett. De fleste dokumentene *referansegruppen* ble bedt om å orientere seg ut i fra, var da også utredninger knyttet til styring og organisering av utdanningssektoren på ulike nivå. Trolig handlet dette om å presisere hva slags dokument rammeplanen skulle være. I mandatbeskrivelsen heter det at utformingen av planen måtte ta hensyn til at den skal tjene som «styrings- og informasjonsdokument».¹⁰¹⁴ Under gruppens

¹⁰⁰⁸ RÅDSARKIVET: RA/S-3151, Stykke: L0007, Møtebøker for 1993.

¹⁰⁰⁹ Ibid: L0152-531.11, RHHS-Sekretariatet, *Revisjon av rammeplaner for høgskoleutdanningene i helse- og sosialfag, mandat for arbeidet i referansegruppa*.

¹⁰¹⁰ Se henholdsvis: NOU 1986: 4, NOU 1985: 34, NOU 1988: 28, St. meld. nr. 37 (1990-1991) og St. meld. nr. 40 (1990-1991).

¹⁰¹¹ Ibid.

¹⁰¹² Ibid: 1.

¹⁰¹³ Ibid: 2.

¹⁰¹⁴ Ibid: 3.

første møte ble det dessuten presisert at selv om revisjonen ble iverksatt ut i fra en overgripende *idé om samordning*, var det først og fremst «faglig samordning» som var «relevant» for dem.¹⁰¹⁵

I det første utkastet som ble presentert, forstås idéen om samordning som en «historisk betingelse» for revisjonen:

For å forstå bakgrunnen for denne rammeplanrevisjonen, er det nødvendig å ta et tilbakeblikk på noen endringer som høgscoleutdanningene i helse- og sosialfag har gjennomgått siden 70-tallet. Et karakteristisk trekk er at dagens høgscoleutdanninger har ulikt opphav, ulike historiske tradisjoner og utviklingsforløp.¹⁰¹⁶

Vi kjenner igjen avsnittet fra planteksten. Forskjellen her er at det presiseres at denne utviklingen var sentral i tenkningen til referansegruppen. Med referanse til opprettelsen av RHHS skriver de:

Intensjonen med dette, var at helse- og sosialutdanningene i større grad skal bli sett og se seg selv i en større sammenheng enn den tidligere strukturen med profesjonsinndelte fagråd la opp til. På bakgrunn av dette vedtok Rådet å sette i gang arbeid med samordning av rammeplanrevisjon for høgscoleutdanningene i helse- og sosialfag.¹⁰¹⁷

Det går en klar linje i fra rammeplanens generelle del, via vedtaket om å utarbeide en generell del, og tilbake til *Samordningsutvalget* i 1986. Referansegruppens tanker om *faglig samordning* ligger svært tett opp til de forslag utvalget hadde fremmet. Et element kan imidlertid ikke koples til *Samordningsutvalget*: Tanken om at felles undervisning også ville bidra til «studentmobilitet» kommer fra *Hernes-utvalget* og føres videre i en rekke Stortingsmeldinger, deriblant de meldingene *referansegruppen* orienterte seg ut fra.

Idéen om økt studentmobilitet sprang ut av det som i *Hernes-utvalget* er blant de største problem med og dilemma i det norske utdanningssystemet:

Det politiske ønsket om spredning av kompetanse kommer i konflikt med faglige ønske om konsentrasjon og kvalitet. Spres kompetansen for mye, får vi et *nasjonalt* problem fordi fagnivået ikke kan holdes; konsentreres kompetansen for sterkt, får vi et regionalt problem fordi avstanden til sentrene for høyere utdanning og forskning blir for lang og kompetansen kan synke regionalt.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁵ RÅDSARKIVET: RA/S-3151, stykke: L0152-531.11, Referat i fra møte i *Referansegruppen*, 9.mars 1993, s.4.

¹⁰¹⁶ *Ibid*: Utkast til *Generell del*, august 1993, s. 1-2.

¹⁰¹⁷ *Ibid*.

¹⁰¹⁸ NOU 1988: 28, s. 118. Se også: St. meld. nr. 37 (1990-91), s. 23-24, og St. meld. nr. 40 (1990-91), s. 105.

Løsningen var et system «der institusjonene kunne fungere i sammenheng, med flyt av studenter og personell mellom dem, og med felles utvikling av kompetanse».¹⁰¹⁹ *Hernes-utvalget* anså sitt bidrag som en videreføring og «konkretisering» av den tenkning som *Ottosen-komiteén* hadde lagt til grunn i 1972, men som hadde fått lite gjennomslag.¹⁰²⁰ En forutsetning for å få til dette var ensretting av det utdanningsinstitusjonelle landskapet, blant annet gjennom normering av innholdet i studiene. Tanken om økt studentmobilitet var derfor et argument for sterkere styring – for en styrking av rammeplanen som styringsinstrument.

Spenningen mellom sentral styring og lokal frihet har ligget under utformingen nasjonale fag- og rammeplaner siden slutten av 1960-tallet. Jeg har i kapittel 7 søkt å vise at selv om et sentralt trekk ved utviklingen i fra 1967 til 1983 er mindre detaljregulering, så er dette knapt entydig, fordi måten utdanningene styres på også endres underveis. Innføringen av generell del som ledd i 99-revisjonen er imidlertid første gang det blir argumentert eksplisitt for at rammeplanen bør innebære en klarere normering og gi utdanningsinstitusjonen mindre frihet. Dette er vesentlig, fordi arbeidet med generell del ikke bare resulterte i den generelle delen. Den ga også malen for hvordan rammeplanen skulle skrives. Kombinasjonen av tekstlig regulering, som er åpen for tolkning, og mer detaljert tallmessig regulering, tok form i forkant av og gjennom arbeidet med generell del.

8.3.3 Samordningsspørsmålet, 1993-1997: Spesialisering av sosialt arbeid?

I desember 1994 gikk Rådet inn for at utdanningen for barnevernspedagoger og vernepleiere skulle integreres «i en felles grunnutdannig for miljøarbeid» og at sosionomutdanningen ble spisset, med vekt på «saksbehandlings-, rådgivnings-, veilednings- og tiltaksarbeidskompetanse».¹⁰²¹ I det følgende søker jeg å forstå bakgrunnen for Rådets vedtak i 1994, og hvorfor forslaget i 1997 ble avvist av departementet. Det sentrale spørsmålet er hva denne ideen om samordning innebar for sosionomutdanningen: Var tanken her en omfordeling av kompetanse mellom yrkene, hvor sosionomutdanningen ikke bare ble styrket i retning av saksbehandling, men hvor dette også ble fulgt av en vesentlig nedtoning av andre

¹⁰¹⁹ Ibid: 108.

¹⁰²⁰ Ibid: 106-108.

¹⁰²¹ RÅDSARKIVET: RA/S-3151, Stykke: L0006, Møtebøker for 1994, møte i Rådet 14. desember 1994. Se også: D0159-531.11: Brev i fra RHHS til KUD, 12. januar 1995, hvor Rådet informerer KUD om vedtaket.

aspekter? Var tanken en mer spesialisert sosionom, eller var det snakk om en mindre forskyving i faglige perspektiv?

Jeg har i forrige del vist at ideen om samordning av BSV-utdanningene kan spores til *Lyngstad-utvalget*. I det såkalte *intensjonsvedtaket* i september 1993 presiserte Rådet hva de var ute etter. De ville ha utredet grunnlaget for sammenslåing av utdanningen innenfor barnevern og vernepleie for å styrke «miljøarbeiderkompetansen» og en «sosialarbeiderutdanning med forvaltning som hovedsiktemål». For å forstå vedtaket i 1994 må vi derfor også søke innsikt i bakgrunnen for vedtaket i 1993. Dels fordi de henger sammen, og dels fordi det er interessante nyanseforskjeller mellom dem: I 1993 var målet en *sosialarbeiderutdanning med forvaltning som hovedsiktemål*. I 1994 var målet en sosionomutdanning med en *tydeliggjøring av saksbehandlings-, rådgivnings-, veilednings- og tiltaksarbeidskompetansen*. Fra å omtale sosialarbeiderutdanning i vid forstand, uavhengig av yrkesgruppe, presiseres det at en snakker om en utdanning bundet til sosionomene som yrkesgruppe. Fra å snakke om forvaltning i vid forstand som arbeids- og kompetanseområde, presiseres det at en vil styrke kompetansen mot mer spesifikke funksjoner.

Når det gjelder vedtaket i 1993 er få av bakgrunnsdokumentene tilgjengelige. I vedtaket ble det imidlertid vist mer generelt til Rådets arbeid med samordningsspørsmålet.¹⁰²² Under tema *Samordning under lupen* ga Rådet ut en publikasjon og arrangerte en konferanse i 1992. Hensikten med å løfte fram *samordning* som tema var at det lå i tiden: Dels som et generelt fenomen og dels som en spesifikk problemstilling innenfor helse- og sosialsektoren og –utdanningene. I sitt bidrag til å sette *samordning under lupen* viste sekretariatsleder i RHHS, Solveig Askjem, til at samordning av utdanningene hadde stått på dagsorden siden *Samordningsutvalgets* innstilling i 1986, og var senere løftet fram gjennom *Hernes-utvalget*.¹⁰²³ Mens Askjem gikk deskriptivt til verks, for å vise hvorfor en nå løftet fram dette temaet, inntok rådslederen Olav Refsdal et langt klarere standpunkt: «Det er opplest og vedtatt at samordning er bra», slo han fast med referanse til trender i politikken.¹⁰²⁴ Selv la

¹⁰²² Ibid: L0006, Møtebøker 1993, møte i rådet 29-30.september 1993.

¹⁰²³ Askjem 1992: 9-10.

¹⁰²⁴ Refsdal 1992: 13.

han til grunn at «helse og sosialarbeidarane må bli betre til å samarbeide».¹⁰²⁵ De må være «eksperter på samordning og samarbeid».¹⁰²⁶

Det er min uerbødige påstand at dette er det dagens helsearbeidarar er aller svakast på. Eg trur det mellom anna har samanheng med utdanningssystemet, og eg trur utdanningssystemet kan bota på dette med eit større innslag av samarbeid og samordning av helse- og sosialutdanningane.¹⁰²⁷

Rådslederens generelle synspunkt var altså at noe var galt med systemet og med innholdet i utdanningene. Han gikk også så langt som til å hevde at vernepleierutdanningen etter HVPU-reformen var en «anakronisme».¹⁰²⁸ Reformen innenfor barne- og psykisk helsevern hadde gitt grunn for å stille spørsmål ved forholdet mellom utdanningene og yrkesfeltet. Mer generelt må Rådets arbeid med samordning og tanken om å reformere utdanningene forstås som en konsekvens av måten de fortolket det politiske landskapet på. De oppfattet samordning som en sentral del av sitt mandat, og opererte ut fra en generell og nokså uavklart ide om samordning. Det er mulig at forslaget om en sosialarbeiderutdanning med forvaltning som siktemål hadde sine spesifikke begrunnelser, og at det her lå en klar tanke om å endre sosionomutdanningen. Det er også rimelig å tro at Rådet formulerte seg generelt, nettopp fordi idéen om samordning ikke var konkretisert. Uansett blir det som skjer fram mot vedtaket i 1994 å betrakte som en avklaring.

Bakgrunnen for Rådets forståelse av problematikken ble utlagt først i et grunnlagsnotat utarbeidet av sekretariatet i 1993, og dernest gjentatt når saken ble lagt fram for departementet. Her pekes det på et vedvarende misforhold over tid mellom den kompetansen som ble tilbudt av utdanningene og kompetansebehovet i helse- og sosialsektoren:

Allerede Bjørnson-komiteén (NOU 1972:23) foreslo samordning av utdanningene i helse- og sosialsektoren for å dekke kompetansebehovene knyttet til kommende endringer i helse- og sosialomsorgen i kommunene bedre. De foreslo en sosionomutdanning og en sosialpedagogutdanning, og et visst innslag av felles basisfag (1/2 til 1 år). Dette fikk den gang ikke tilslutning. Rådet for sosialarbeiderutdanningen (RSU) utredet i 1988-89 de to sosialarbeiderutdanningene og behovet for å samordne dem. Heller ikke da fikk samordningen tilslutning.¹⁰²⁹

¹⁰²⁵ Ibid.

¹⁰²⁶ Ibid: 14.

¹⁰²⁷ Ibid: 14-15.

¹⁰²⁸ Ibid: 15.

¹⁰²⁹ RÅDSARKIVET: RA/S-3151, stykke: L0152-531.11. Denne bakgrunnsforståelsen fulgte saken i fra 1993 til 1995. I tillegg til brevet, se RHHS Notat 7/93, og L0006, Møteprotokoll for 1993.

Sett innenfor konteksten av en slikt vedvarende sprik mellom kompetansebehov og -tilbud, forsterkes inntrykket av et behov for reform. Men hva lå i denne tanken om reform?

Det sentrale i *intensjonsvedtaket* var altså tanken om utdanning innenfor «miljøarbeid», og «sosialarbeiderutdanning med forvaltning som hovedsiktemål». Sett i et lengre tidsperspektiv, i relasjon til diskusjonen rundt rammeplanrevisjonene i 1974 og 1983, kan dette framstå som dramatisk. Diskusjonen rundt forvaltningsaspektets relative plass i utdanningen viser en sentral konfliktlinje i utformingen av rammeplanene. Forvaltningsaspektet har blitt satt i motsetning til andre trekk ved sosialt arbeid; det kritiske endringsarbeidet og klientbehandlingen, og har blitt knyttet til spørsmål om fagets formål, funksjon og autonomi. Ut fra sekretariatets saksnotat går det fram at de opererer med et videre begrep om *forvaltning*:

Intensjonsvedtaket kan forstås som at det ønskes vekt på forvaltningsaspektet i snever forstand i undervisningen av sosionomer i forhold til den vekt det har i undervisningen på høgskolene nå. I forhold til de arbeidsoppgaver sosionomer har i den kommunale helse- og sosialtjenesten, og de utfordringene disse tjenester står overfor, vil det kunne bety en dårlig kvalifisert arbeidskraft i forhold til utfordringene.¹⁰³⁰

Sekretariatet la vekt på at intensjonen ikke var å «avgrense grunnutdanningen mot rådgivning og behandling i betydningen hjelpetiltak, og heller ikke mot samfunnsarbeid og forebyggende arbeid».¹⁰³¹ En slik avgrensing ville være i strid med yrkesgruppens forpliktelse overfor det lovverk de var satt til å forvalte. Sekretariatet viste her nettopp til at den gjeldende rammeplanen (1983) knyttet utdanningen til funksjonsstruktur og lovverk.¹⁰³² Dessuten viste de til en rekke utviklingstrekk innenfor politikk og tjenestesektor som pekte mot at det var behov for sosionomer med et bredt fag- og virkefelt.

Utover 1980-tallet hadde voksende arbeidsledighet økt tilstrømmingen til sosialkontoret og ført til et sterkt press knyttet til arbeidet med økonomisk sosialhjelp. Oppfatningen blant sosialarbeidere var at arbeidspresset kunne bli så stort at «ansatte ikke rakk over annet enn å si ja eller nei til søknader», noe som gjorde at «klientene ikke ble tilbudt hjelp til å komme seg ut av situasjonen».¹⁰³³ Som en reaksjon på denne utviklingen ble «utviklingsprogrammet for sosialkontortjenesten iverksatt» for å sørge for mer effektiv saksbehandling, og bedre vilkår for å drive «informasjons-, råds- og veiledningsarbeidet til nye klienter, og utvikling

¹⁰³⁰ Ibid: *Saksnotat angående oppfølging av Intensjonsvedtaket*, RHHS-sekretariatet, 21.november 1994., s. 4.

¹⁰³¹ Ibid: 2.

¹⁰³² Ibid: 1-3.

av nye tiltak i samarbeid med andre etater og organisasjoner i lokalsamfunnet».¹⁰³⁴ Sekretariatet viste til at «Arbeidslinjen (...) ofte kalt sosialkontorenes rehabiliteringsoppgave, peker mot økt vekt på tiltaksutvikling». Denne utviklingen innenfor politikk og sektor, ble det påpekt, var dessuten i tråd med NOSOs parole om «å ta tilbake det sosiale arbeidet».¹⁰³⁵ Presiseringen av *forvaltningsaspektet* ble gjort for å framheve at «sosionomer mere enn de andre to» arbeidet «mere direkte med å legge til rette for vedtak, eller selv utøve forvaltning i form av vedtak».¹⁰³⁶

Selv om denne analysen var satt sammen av sekretariatet og den såkalte *Samordningsgruppen*, hadde de også hatt hjelp til grunnarbeidet. Som ledd i arbeidet med å utrede samordningsspørsmålet, hadde Rådet gitt forskningsstiftelsen FAFO i oppdrag å vurdere kompetansebehovet i de sektorer hvor størstedelen av yrkesgruppene hadde sitt arbeid, og å se dette i relasjon til utviklingen i disse sektorene de seneste årene.¹⁰³⁷ Resultatet ble FAFO-rapporten *Miljøarbeid eller saksbehandling?* (1994/1995), skrevet av Tove Midtsundstad.¹⁰³⁸ Rapporten svarer i hovedsak på to spørsmål: (1) Hva oppfattes kompetansebehovet i sektor/yrke å være? (2) Hvilke hensyn bør styre utdanningene?

I tillegg til en vurdering av tendenser i utviklingen av den enkelte sektor, herunder statistikk og reformer og politiske trender, ble rapporten basert på intervjuer med sosialsjefer fra 19 utvalgte kommuner.¹⁰³⁹ Midtsundstad mente å ha godt belegg for å hevde behovet for «fortrolighetskunnskap og erfaring fra og forståelse for kommunens arbeidsfelt».¹⁰⁴⁰ Utover dette peker rapporten på en rekke motsetninger: På den ene siden ble det vist til en klar økning de siste tiår av saker knyttet til økonomisk sosialhjelp, og i relasjon til dette manglende kompetanse innenfor «saksbehandlingsrettete fag som jus, økonomi, forvaltning og planlegging og EDB».¹⁰⁴¹ På den andre siden ble det vist til at «de politiske rammebetingelser» forutsatte «økt fokusering på miljøarbeid og forebyggende arbeid i vid

¹⁰³³ Ibid: 3-4.

¹⁰³⁴ Ibid: 4.

¹⁰³⁵ Ibid.

¹⁰³⁶ Ibid: 2.

¹⁰³⁷ Ibid. Se også FAFOs *Prosjektplan*, 7.juli 1994.

¹⁰³⁸ Midtsundstad, Tove (1995): *Miljøarbeid eller saksbehandling? – Kompetansebehovet blant barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere*. FAFO-Notat 1995:2. FAFO: Oslo.

¹⁰³⁹ Midtsundstad 1995: 11-13, om «data og metode».

¹⁰⁴⁰ Ibid: 51.

¹⁰⁴¹ Ibid: 49-50.

forstand, herunder nettverksarbeid og nærmiljø- og lokalsamfunnsarbeid».¹⁰⁴² Det ble samtidig pekt på at innenfor begge felt ble dette ikke bare forstått som et spørsmål om «basiskunnskap», men vel så mye «personlige egenskaper, holdninger og verdier».¹⁰⁴³ At det fantes et misforhold mellom kompetansebehov og -tilbud, ble heller ikke bare forstått som et problem med kompetansen, men også et trekk ved tjenestene:

Det er også påpekt i flere studier hvordan trekk ved sosialarbeidernes arbeidssituasjon, som det at der er utsatt for kritikk og arbeidspress (som følge av veksten innenfor økonomisk sosialhjelp – *min bemerkning*), bidrar til regelorientering og rutinefesting snarere enn til utvikling av faglig skjønn.¹⁰⁴⁴

Mens sosialarbeiderne hadde identiteten sin i «faget sosialt arbeid», ble tiden bundet opp av oppgaver de oppfattet å ligge utenfor dette.¹⁰⁴⁵

Mot denne rekken av motsetninger reiste Midtsundstad spørsmålet om hvilke hensyn som burde styre kompetansebehovet, og dermed innholdet i utdanningene. Hun konkluderte med at «behovet for miljøarbeid, forstått som lokalsamfunnsarbeid og nettverksarbeid, synes å være relativt stort» sett i relasjon til de siste års reformer og hva sosialsjefene selv mente at sektoren burde drive med.¹⁰⁴⁶ Behovet for «saksbehandlings- og forvaltningskunnskap» var derimot drevet av den faktiske utviklingen – «sektorens faktiske virksomhet».¹⁰⁴⁷ Dette behovet, slo hun fast, ville være stort uten «dramatiske endringer i prioriteringene» innenfor sektoren.¹⁰⁴⁸ Midtsundstad unndro seg å gi én klar anbefaling. Hun lot det være opptil Rådet å reflektere over hvilke utviklingstrekk de skulle legge mest vekt på. Samtidig, virker det rimelig å si at hun ga et godt grunnlag for å si at det mest akutte behovet var innenfor fag knyttet til *forvaltningsaspektet*: Kjennskap til sektor, fag som jus, økonomi, planlegging etc.

Så langt jeg kan se, ble Midtsundstads analyse sentral for Rådets forståelse av utviklingen innenfor de ulike sektorene og i politikken, i det minste når det gjelder sosionomutdanningen. Slik Rådet utlegger det, virker vedtaket om å styrke sosionomutdanningen gjennom en vektning av *saksbehandlings-, rådgivnings-, veilednings- og tiltaksarbeidskompetanse* som en måte å videreføre sentrale trekk ved

¹⁰⁴² Ibid.

¹⁰⁴³ Ibid.

¹⁰⁴⁴ Ibid: 49.

¹⁰⁴⁵ Ibid.

¹⁰⁴⁶ Ibid: 52.

¹⁰⁴⁷ Ibid.

¹⁰⁴⁸ Ibid: 51.

sosionomutdanningen, samtidig som en orienterte seg ut fra både den faktiske utviklingen i sektoren og politiske signaler. Samtidig kan vi merke oss at begrepet *behandling* mer eller mindre forsvinner ut som en meningsbærende kategori, som en måte å feste innholdet i sosialt arbeid som fag på begrep. De ulike kompetanseområdene som vektet i vedtaket forstås som ulike, men også sammenkoplede måter å drive sosialt arbeid. De representerer en måte å forholde seg til noe sprikende politiske signaler, med vekt på både forebygging, arbeidsrettet tiltak og mer generelt råd og veiledning.

Nå er det et vesentlig poeng at spørsmålet om sosionomutdanningen ikke kan løsrives fra tanken om en ny utdanning innenfor miljøarbeid. Dette ble oppfattet som mer kontroversielt, og førte til at FO stilte seg svært kritiske til Rådets arbeid med samordningsspørsmålet. FO så ikke behovet for å vurdere en mer grunnleggende samordning, de kunne ikke se at dette signalet fantes i politikken, og de antydte at Rådet gikk utover sitt mandat når det tok opp spørsmålet på denne måten, noe de også påpekte overfor departementet.¹⁰⁴⁹ Høsten 1994 iversksatte FO selv et arbeid for å klargjøre «kjernefagene» i de tre utdanningene, uten tvil motivert av trusselen om en større samordning.¹⁰⁵⁰ Jeg skal ikke gå inn i dette arbeidet, det utgjør mest en notis i saksdokumentene, men trekker det fram for å tydeliggjøre hvor konfliktlinjen gikk. Notatene fra FO var et forsøk på å synliggjøre kompetansen og behovet for alle de tre yrkesgruppen. Ser vi på Rådets vedtak om å gå inn for en miljøarbeiderutdanning, er det klart at de langt på vei satte FOs synspunkter til side. Samtidig bemerker Rådet at det ikke så noen problemer med FOs beskrivelse av sosionomutdanningen.¹⁰⁵¹ Den var i tråd med 83-planen, og brøt ikke vesentlig med Rådets forståelse av sosialt arbeid som fag eller yrke, eller kompetansehøvet i tjenestene. Rådets forslag når det kommer til sosionomutdanningen er i så måte å oppfatte som lite kontroversielt. Som vi har sett, bemerket Rådet dessuten selv at de anså sitt arbeid som på linje med NOSOs parole om å ta det sosiale arbeidet tilbake.

Først i april 1997 kom svaret fra KUD, et svar formulert med bakgrunn i arbeidet til en interdepartemental gruppe sammensatt av folk fra de tre berørte fagdepartement: KUF, SHD og BFD. Instruksen fra KUD var å gå i gang med revisjon av rammeplaner for de tre utdanningene med en felles del for BSV-feltet, men å legge planer om full samordning til

¹⁰⁴⁹ Ibid: Brevveksling mellom FO, KUD og RHHS, høsten 1994.

¹⁰⁵⁰ RÅDSARKIVET: RA/S-3151, stykke: L0152-531.11: FO-Notatet, 28.11.1994.

¹⁰⁵¹ Ibid: RHHS, saksnotat til møtet 14. desember 1994.

side.¹⁰⁵² Departementet ville ha en løsning som ga «rom for den spisskompetansen som finnes i de nåværende utdanningene samtidig som felles elementer blir definert og synliggjort».¹⁰⁵³ I innstillingen fra den interdepartementale gruppen ble det lagt vekt på at det var behov for alle de tre yrkenes spesialistkompetanser. Yrkenes kompetanser var nettopp rettet mot ulike gruppers behov, noe som burde «avspeiles gjennom noe differensiering og spesialisering gjennom grunnutdanningen».¹⁰⁵⁴ Helt spesifikt la det vekt på behovet for å videreføre vernepleierutdanningen som en helsefaglig utdanning og stilte seg skeptisk til «å opprette en ny sosialarbeiderutdanning som primært skal gi forvaltnings- og saksbehandlerkompetanse».¹⁰⁵⁵ Denne kompetansen burde styrkes, men dette burde heller skje ved å styrke saksbehandlerkompetansen i alle de tre nåværende utdanningene.¹⁰⁵⁶

Føringen i forkant av arbeidet med den yrkesspesifikke delen var dermed en sosionomutdanning med styrking av saksbehandlerkompetanse, men ingen spesialisering. Selv om sosionomene i større grad ble oppfattet å drive med forvaltning, skulle dette styrkes i alle utdanninger. Sosionomutdanningen skulle videreføres som en utdanning som både la vekt på å drive god forvaltning, og på råd og veiledning og tiltak, både individuelt og som forebyggende virksomhet.

8.3.4 Yrkesspesifikk del: Særfaglig reorientering?

Jeg har argumentert for at innholdet i 99-planen kan sees som uttrykk for noe motstridende tendenser: Inkorporeringen av generell del, og det at denne også gjør krav på deler av det sosialfaglige særgrunnlaget, kan ses som uttrykk for en *fellesfaglig* vending. Samtidig beskrives det faglige innholdet i planen på en måte som gir det et *særfaglig* tilsnitt 83-planen ikke hadde, hvor fagligheten ble strukturert ut fra en forståelse av sosialt arbeid som *funksjonell arbeidskraft*.

I diskusjonen av bakgrunnen for rammeplanarbeidet har jeg vist at 99-planens fellesfaglige dimensjon må forstås med bakgrunn i diskusjoner om samordning som tok til rundt midten av 1980-tallet. Mens også den yrkesspesifikke delen, og da særlig den som blir felles for BSV-utdanningene, må forstås med bakgrunn i tanker om samordning, rammes

¹⁰⁵² Ibid: Brev i fra KUF til RHHS, 25.april 1997.

¹⁰⁵³ Ibid: *Innstilling fra interdepartemental arbeidsgruppe: Organisering av arbeidet med framtidig samordning av barnevernspedagog-, vernepleier og sosionomutdanningen*, november 1996, s. 5.

¹⁰⁵⁴ Ibid: 3.

¹⁰⁵⁵ Ibid: 5.

denne samtidig inn av en *særfaglig* tenkning: Der rådet gikk inn for faglig samordning og spissing gjennom omlegging av utdanningene, grep departementet inn og presiserte behovet for bestemte særfaglige perspektiv. Dels argumenterte de for at BSV-utdanningene hver for seg, og som helhet, hadde en klar funksjon som svarte til tjenestestrukturen og klientenes behov. Dels ønsket det å styrke utdanningens kompetanse innenfor saksbehandling, med juridisk kunnskap og kunnskap om forvaltningen. Nå er det ikke helt klart hvorvidt, og i hvilken grad, Rådet egentlig siktet mot å spisse sosionomutdanningen. De vektet forvaltningsaspektet, men konstruerte på et vis sitt eget begrep om forvaltning, tilpasset sosialt arbeid. Departementet ser likevel ut til å oppfatte det som en unødig spissing, og presiserte at de ønsket å videreføre sosionomutdanningen som den var – med noe mer vekt på saksbehandling. Instruksen overfor Rådet om å utvikle en felles del for BSV-utdanningene ivaretar altså både *særfaglige* og *fellesfaglige* hensyn. På et vis kan vi si at Rådet i 1997 fikk et mandat til å ivareta utdanningens *særfaglighet*, og i det videre vil jeg utdype hvordan de løste mandatet.

Ved det første møtet med gruppene som skulle gjennomføre revisjonen innledet sekretariatet med å peke på behovet:

Fra utredning i forbindelse med samordningssaken vet vi at feltet uttrykker behov for: - Bedre saksbehandling, bedre hjelp til klientene og mere og bedre forebyggende arbeid. Utdanningene og forskningen har behov for tydeliggjøring av fagets innhold og arbeidsmåte, at det er bedre samsvar mellom kunnskap og yrkesutøvelse.¹⁰⁵⁷

Grovt sett kan vi si at sekretariatet her satte opp to motiv for arbeidet: (1) Å rette utdanningen bedre inn mot behovene til klienter og i sektoren og skape bedre samsvar mellom yrkeskunnskap og yrkesutøvelse, og (2) å tydeliggjøre sosialt arbeid som fag, dets innhold og arbeidsmåter. Det første motivet må forstås opp mot de sammenhenger jeg allerede har gjort rede for: Den vedvarende problematiseringen av forholdet mellom utdanningene og kompetansebehovet i tjenestene siden 1980-tallet. Bakgrunnen for det andre motivet kommer først og fremst fram gjennom arbeidet med den yrkesspesifikke delen. Samtidig finnes spor av den også i tidligere diskusjoner.

Jeg har tidligere vist at det rundt den tiden Rådet arbeidet med rammeplanen, fantes et initiativ knyttet til «å ta det sosiale arbeidet tilbake». Initiativet som kom fra NOSO, har jeg ikke gått inn på. NOSO som aktør og videre diskusjoner om sosialt arbeids plass faller

¹⁰⁵⁶ Ibid.

utenfor min undersøkelse, og foruten denne ene referansen dukker ikke dette opp i mitt kildemateriale. Samtidig har jeg vist at FO (som NOSO nå ligger under), bekymret seg over samordningstankene og den betydning de måtte ha for de ulike fagenes egenart og posisjon innenfor velferdsstaten. Det finnes i så måte indikasjoner i mitt materiale på at aktører som må kunne forventes å være opptatt av sosialt arbeids selvberettigelse, oppfattet faget som truet. Når det gjelder diskusjonene gjennom planarbeidet, er sosionomer sentrale aktører. FO var representert i referansegruppen som rådgivende sekretariatet i arbeidet med å koordinere revisjonen og utarbeide felles del for BSV-utdanningene.¹⁰⁵⁸ Den yrkesspesifikke delen ble samtidig i stor grad utformet av en arbeidsgruppe bestående av sosionomer tilsatt ved ulike utdanningsinstitusjoner.¹⁰⁵⁹

Fra arbeidet med den yrkesspesifikke delen tok til i juni 1997, peker diskusjonene mot at det fantes klare ideer om at en del faglige grensedragninger var nødvendige. Fra første møte ble «behandlingsaspektet» foreslått «tatt ut», mens gruppen mer generelt stilte seg «kritisk til begreper» som signaliserte at de «arbeidet for og ikke med klienter».¹⁰⁶⁰ De ville synliggjøre at faget dreide seg om «samtale» og «dialog (...) med vekt på dialogaspektet», «rådgivning og veiledning med henblikk på ressursmobilisering og bevisstgjøring», «saksbehandling og forvaltningsarbeid med henblikk på å synliggjøre og ivareta (...) sosiale rettigheter».¹⁰⁶¹ Slik ville de også få fram fagets verdiorientering og yrkets spesielle rolle overfor svakerestilte grupper.

Gjennom møtene etter sommeren ble det tydelig at denne grensedragningen tok form i relasjon til bekymringer omkring sosialt arbeids status i yrkesfeltet og et behov for å tydeliggjøre faget. Behovet for «en klargjøring og rekonstruksjon» ble hevdet.¹⁰⁶² Oppfatningen var at det innenfor yrkesfeltet fant sted en «avkvalisering av yrkesrollen» som følge av «en altfor ensidig vektlegging av økonomisk sosialhjelp».¹⁰⁶³ Det gikk utover «yrkesgruppens troverdighet og opplevelse av å mestre endringsarbeid».¹⁰⁶⁴

¹⁰⁵⁷ Ibid: D0162-53.11: RHHS, Referat i fra arbeidsgruppemøte 2-3.juni 1997.

¹⁰⁵⁸ Ibid: RHHS: Oversikt, medlemmer i referansegruppe for samordning av rammeplanrevisjon.

¹⁰⁵⁹ Ibid: RHHS: Oversikt, medlemmer i arbeidsgruppe for revisjon av rammeplan for sosionomutdanningen.

¹⁰⁶⁰ Ibid: RHHS, Referat i fra arbeidsgruppemøte 2-3.juni 1997, s. 4.

¹⁰⁶¹ Ibid: 3.

¹⁰⁶² Ibid: 6.

¹⁰⁶³ Ibid: Referat i fra møte i arbeidsgruppen, 24-25.september 1997, s. 6.

¹⁰⁶⁴ Ibid.

I den pågående debatt argumenteres det for at veien til utvikling av faget sosialt arbeid må gå via økt selvfølelse og yrkesstolthet. For å bygge opp den indre styrke og den personlige kompetansen hos yrkesutøverne bør vi starte med å anerkjenne vår unike historie, (...) fagets betoning av helhetssyn og vår forankring i praktisk virkelighet utfra et generalistisk perspektiv.¹⁰⁶⁵

De første utkastene som ble lagt fram utover høsten preges også av en langt mer omstendelig *historisk* del enn hva vi finner i den endelige planen. Over mange sider gikk man gjennom utviklingen fra filantropisk arbeid på 1800-tallet til integrasjonen i det velferdsstatlige prosjektet og norske sosialarbeideres spesielle funksjon innenfor den kommunale sosialsektoren. Fagutviklingen ble diskutert mer i detalj fra pionerer på 1800-tallet, via Freud og psykoanalyse, til økt fokus på samfunnsarbeid. Den rollen historiefremstillingen spiller i den gradvise utformingen av rammeplanen utover sommeren og høsten 1997, indikerer at arbeidet ble preget av en historisk orientert refleksjonsprosess: En bestemt forståelse av fortiden ble mobilisert som referansegrunnlag for en legitimering av fag og yrke i nåtid og fremtid. Det ble vist til at faget hadde «røtter» i ulike perspektiv, som igjen hadde nedfelt seg som indre motsetninger: «Internasjonalt har spenningen mellom sosialarbeidere som arbeidet for sosial endring og reform og de som arbeidet med individuell tilpasning vært sterk».¹⁰⁶⁶

Denne spenningen hadde også fulgt norske sosialarbeidere:

Så lenge rammebetingelsene i kommunene var forholdsvis gode, bidro sosialt arbeids teori til en sosionomrolle i kommunen som kombinerte forvaltning av tjenestene med sosialt endringsarbeid. Det diagnostiske behandlingsrettede sosiale arbeidet ble vektlagt, reform og sosial endring hadde mindre plass.¹⁰⁶⁷

I diskusjonene om rammeplanens innhold var det enighet om at det var viktig å få fram disse spenningene, spesielt med tanke på sosialarbeidere ved sosialkontoret, fordi spenningen speilet «det krysspress sosionomer» der kunne komme i: «Forvaltning er en viktig del av sosionomenes kunnskap og ferdigheter – men det overordnede er endringsarbeid – hva vi nå enn skal kalle det».¹⁰⁶⁸ Det er vesentlig at forvaltning her diskuteres i relasjon til endringsarbeid, mens den historiske spenningen har blitt knyttet til dikotomien forvaltning/behandling, og et behandlingsbegrep forbundet med diagnostiske og individorienterte perspektiv. Arbeidsgruppen reflekterte kritisk over det teoretiske

¹⁰⁶⁵ Ibid: 5.

¹⁰⁶⁶ Ibid: Utkast til rammeplan for sosionomutdanningen, oktober 1997, s. 1.

¹⁰⁶⁷ Ibid: 3.

¹⁰⁶⁸ Ibid: Referat i frå arbeidsgruppemøte 14.august 1997, s. 2.

grunnlaget, og framhevet «ressursmobilisering, løsningsorientering og relasjonskompetanse framfor mere diagnostiske perspektiv».¹⁰⁶⁹

Som vist over hadde gruppen også stilt seg prinsipielt kritisk til *behandlingsbegrepet*. Ser vi på de ulike utkastene, er *behandling* brukt i det første, på linje med slik vi finner det i 83-planen, for å betegne en av sosialt arbeids hovedfunksjoner – «behandling og rådgivning av klienter med sosiale problemer».¹⁰⁷⁰ I det neste utkastet er det begrepet ute: En opererer her i stedet med konstallasjonen «råd og veiledning i samarbeid med enkeltpersoner og grupper».¹⁰⁷¹ Samtidig som historieforståelsen og diskusjonene rundt behandlingsbegrepet ga utspring til en faglig grensedragning, tilbys her også en forklaring på hvorfor faget er truet: «Så lenge rammebetingelsene i kommunene» var gode (jf. sitatet forrige side), håndterte sosionomer flere funksjoner og roller. Dårligere rammebetingelser forklarer slik hvordan faget – ikke minst klienter – blir lidende. Gjennom den faglige grensedragningen overfor behandlingsperspektivet får andre perspektiver og begrep en sentral plass. Spesielt *relasjonsbegrepet* og et begrep om *endringsarbeid*, selv om det siste ikke virker helt avklart.

Holder vi oss til denne grensedragningen, kan vi spore en tendens av semantisk art, knyttet til hva som er sosialarbeidets objekt, og sosionomens handlinger overfor objektet: Det heter ikke lengre at sosialarbeidere jobber *med klienter*, men *for klienter/brukere*. Der vekten før lå på at *klienter* skulle *behandles*, sosialarbeidere skulle *veilede* og *gi råd*, heter det nå at *klientens/brukerens ressurser* skal *mobiliseres* og *utvikles*. Slik gjennomgår sosialarbeiderens objekt en aktivisering, som kommer til uttrykk ved at begrepet *bruker* erstatter eller kommer i tillegg til begrepet *klient*. «Utdanningen må gjennomsyres av brukerperspektiv», het det på det første møtet.¹⁰⁷² Selv om gruppen underveis i arbeidet var vaksomme overfor *brukerperspektivet*, og diskuterte det som et «moteord», så er det ingen tvil om at det har en sentral funksjon både i diskusjonene og i plandokumentet.¹⁰⁷³ Språklig sett – med få unntak, jeg kommer tilbake til disse i neste del – erstattes klientbegrepet av brukerbegrepet. Brukerperspektivet, slik dette uttrykkes i planen, henger nært sammen med formuleringer om at arbeidet ikke utføres *med klienten* som et passivt subjekt, men skal skje

¹⁰⁶⁹ Ibid.

¹⁰⁷⁰ Ibid: Utkast til rammeplan for sosionomutdanningen, september 1997, s. 4.

¹⁰⁷¹ Ibid: Oktoberutkastet, s. 4.

¹⁰⁷² Ibid: Referat fra møte i arbeidsgruppen, 2-3 juni 1997, s. 3.

¹⁰⁷³ Ibid: Referat fra møte med referansegruppen, 22. september 1997, s. 2.

sammen med, i *dialog* med, i *samarbeid* med, *klienter*/brukere. Slik forutsettes det at brukeren deltar i sin egen hjelp til selvhjelp.

Det er et vesentlig poeng at mye av dette i seg selv ikke er nytt: Brukerbegrepet fins i 83-planen, ressursmobilisering og relasjonsperspektiv finner vi tilbake til Lundplanen. Det vesentlige her er måten disse settes sammen på, og måten de brukes på i den faglige grensdragningen overfor behandlingsperspektivet. *Brukerbegrepet* tas her nettopp i bruk innenfor en ny kontekst, innenfor konteksten av *brukerperspektivet*, et perspektiv vi ikke finner eksplisert i diskusjonene rundt tidligere rammeplaner. Denne konteksten danner her bakgrunnen for at ulike sider ved det gruppen oppfatter som *røtter* eller *tradisjon*, mobiliseres og vektes på en annen måte enn tidligere. Gruppens diskusjoner tyder på en vekting av perspektiver som enten må være strategisk eller som speiler en (mer ubevisst) endring i tenkningen omkring eget fag og yrke. Dette mener jeg er spesielt tydelig i gruppens diskusjon av *helhetsperspektivet* – eller «helhetssynet» som det gjerne heter. *Helhetssynet* ble oppfattet som en del av fagets «unike historie».

Sosialt arbeid har fra begynnelsen av vektlagt et helhetssyn, en kontekstuell forståelse – ‘personen i situasjonen’. Denne måten å forstå sosiale problem understøttes i dag av et pågående paradigmeskifte innen samfunnsvitenskapene. En forandring som medførte en forflytning fra det kvantitative til de kvalitative. Fra det positivistiske til «narratives», fortellinger. Fra lineære og individuelle årsaksforklaringer til relasjonell tenkning. Til vektlegging av sirkulære og dynamiske årsakssammenhenger mellom individ og miljø. Denne måten å forstå samfunnet på forutsetter evne til å se og forstå helheter i dynamisk samspill. Disse forutsetningene finnes i sosialt arbeid og handler om å videreutvikle fagets tradisjonelle vektlegging av helhetssyn.¹⁰⁷⁴

I denne passasjen oppfattes *helhetssynet* som noe sosialt arbeid alltid har hatt, mens andre har kommet etter. Samtidig indikeres det at det er noe som må videreutvikles for å passe til dagens kontekst. Som begrep tar *helhetssyn* her opp i seg ulike betydninger: Det dreier seg om et syn på mennesker og klienter, og et syn på sosiale problemer, hva som forårsaker dem og hvilke løsninger som er best egnet. I plandokumentet brukes *helhet* for å tematisere tjenestene; det er et mål at de skal framstå helhetlige for brukerne og for å tematisere faget; synet på brukeren som menneske og bruker av tjenester. Det settes i forbindelse med behovet for samordning, behovet å forstå brukeren i en samfunnsmessig kontekst, og behovet for å se brukers problem ut fra dennes totale livssituasjon. Gruppens selvforståelse peker mot at de ser en tendens til at andre begynner å forstå brukere (og klienter) og deres problem slik de har blitt forstått innenfor sosialt arbeid, samtidig som de selv oppfatter at helhetssynet brukes

¹⁰⁷⁴ Ibid: Referat i fra møte i arbeidsgruppen, 24-25.september 1997, s. 5

på en måte som krever at deres tradisjonelle forståelse videreutvikles. Når dette skjer i en situasjon hvor faget oppleves som truet, virker det rimelig å se dette som et bevisst forsøk på faglig tilpasning.

Tenkningen omkring *helhetsperspektivet*, slik den formuleres her, kan ses som uttrykk for en forståelse av at ulike sider ved samfunnsutviklingen er i utakt og må tilpasses hverandre. Sosialt arbeid søkes reorientert som fag, som følge av tendenser observert innenfor politikk, tjenester og vitenskapelige paradigmer. I skriftliggjøringen av fagets historie, gjøres det samtidig et poeng av å beskrive faget som «i takt» med samfunnsutviklingen:

Sosialt arbeid utvikler seg i takt med og i møtet med samfunnsmessige reformer, konjunktursvingninger, kriser og interessekonflikter. Dette gjør at faget og sosionomene som yrkesgruppe har ervervet seg en sosialpolitisk bevissthet overfor de livsvilkår, behov og sosiale problemer som befolkningen til en hver tid har.¹⁰⁷⁵

Videre:

Sosialt arbeid som fag er formet i takt med de forandringer som vårt moderne samfunn har gjennomgått. Utbyggingen av velferdsstaten, verdenskrigene og de sosialpolitiske strømninger har styrt utviklingen og forhindret en stabil rettlinjert indre vekst. Sosialt arbeid har med andre ord utviklet seg i møtet og i takt med samfunnsmessige reformer, konjunktursvingninger, kriser og interessekonflikter.¹⁰⁷⁶

Metaforen «i takt med» eller liknende metaforer brukes ikke i den endelige versjonen. Den underliggende tanken om forholdet mellom sosialt arbeid og samfunnsutviklingen kommer likevel til uttrykk:¹⁰⁷⁷

- Framveksten av «sosial og barneverntjenestene har i særlig grad påvirket fagets praksis».
- Det «diagnostiske og behandlingsrettede sosiale arbeidet» falt sammen med 1950- og 60-tallets «harmonitenkning i (...) sosialpolitikken».
- Da dette ble kritisert «ble oppmerksomheten rettet mot de klientskapende faktorer».
- «I 1970- og 80-årene ble utdanningen preget av at en stadig økende andel av sosionomene arbeidet på sosialkontor, (...). Forvaltningskompetanse ble derfor etter hvert tillagt større vekt».

Denne tenkningen kan betraktes som uttrykk for refleksjoner rundt sosialt arbeids utvikling, status og posisjon innenfor velferdsstaten. Ser vi formuleringene innenfor konteksten av et fag hvis eksistens oppleves truet, kan dette forstås som en måte å legitimere fagets plass på. I en situasjon hvor fagets status er uklar, vises det til at faget tenderer til å endre seg ettersom omgivelsene endrer seg. Dette kan være et signal til sosialarbeidere, men også utad. Samtidig

¹⁰⁷⁵ Ibid: Oktoberutkastet: 2.

¹⁰⁷⁶ Ibid: Septemberutkastet: 3.

¹⁰⁷⁷ Se 99-planen: 25-26.

må formuleringen utvilsomt forstås i relasjon til rammeplanens funksjon, og den funksjon slike formuleringer kan tenkes å spille i planen. Rammeplanen er et styringsinstrument, den formidler forventninger til utdanningsinstitusjoner og studenter. Slik sett kan den formidle en forventning om at faget, og de som har studert det, skal tilpasse seg. Rammeplanen har også en orienterende funksjon, den skal kunne brukes av studenter som et ledd i utdannelsen. Forstått slik kan den bidra til innsikt i sammenheng, innsikt i hvorfor utdanningen og faget er slik det er.

Samlet sett mener jeg det er et mønster i måten det diskuteres og argumenteres på i gruppen generelt, og mer spesifikt i forhold til utfomingen av utkast og diskusjonene rundt disse, som skiller seg klart fra arbeidet med 83-planen. Det er en generell opptatthet av å diskutere fagets egenart, som dels speiles i diskusjoner om historie og historisk orientert argumentasjon. Og som dels kommer til uttrykk ved at det både i planen og i arbeidet med utforming av den brukes langt mer tid og plass til å formulere innholdet i sosialt arbeid som fag. Dette mønsteret virker rimelig å se i relasjon til bekymringer omkring fagets status og posisjon. En konsekvens er at beskrivelser av sosialarbeidernes faglighet får mer plass i plandokumentet. En annen ting er at vi her muligens ser sporene av et faglig paradigmskifte i sosialt arbeid, en reorientering, markert gjennom en tydeligere utdefinering av *behandlingsperspektivet*, og en semantisk forankring i begreper som *relasjon* og *endringsarbeid*.

8.4 Forståelser av sosialt arbeid i 1999.

Jeg har i tidligere kapitler vist at rammeplanene har blitt diskutert og formet i relasjon til et spenningsfelt grenset opp gjennom begrepene *forvaltning*, *kritikk* og *behandling*. I likhet med 83-planen tar 99-planen også form i relasjon til ønsker om å styrke utdanningen i retning av forvaltning (saksbehandling). I litteraturen hevdes det at 99-planen i all hovedsak står som uttrykk for faglig kontinuitet og at det var lite diskusjon om innholdet. Erichsen mener at sosialt arbeid som fag er «vel institusjonalisert». Diskursens innhold og avgrensing, dens forankring i sosialt arbeid er avklart. Yrkets forankring i sosialt arbeid er ukontroversiell, diskursens «innhold» og «avgrensing» ukontroversiell. Det er lite diskusjon om hva sosialt arbeid er og dermed om rammeplanen. I den grad det var diskusjon, kom denne til uttrykk gjennom motsetningen mellom «forvaltning» og «sosial kritikk». I hvilken grad preger spenninger knyttet til forvaltning ordskiftet omkring den yrkesspesifikke delen? Dette

spørsmålet vil jeg belyse avslutningsvis. Først ved å vise hvilke hovedtendenser som kjennetegner høringen som ordskifte, og dernest ved å vise hvilke endringer som ble gjort i etterkant av høringen og hvilke forståelser som lå under endringene og dermed rammeplanen som sluttprodukt.

8.4.1 Semantiske hovedtendenser: Motsetningsfri uenighet?

Høringsforslaget ble sendt ut 2. mars 1998 med svarfrist 20. april. Høringen ble organisert svært bredt. Mens høringsbrevet i forkant av 74- og 83-planen lister samtlige høringsinstanser, listes instanser nå etter kategori Eksempelvis «fylkesmennene, fylkeskommunene, helse- og sosialombud» eller «juridiske fakulteter, medisinske fakulteter» - ikke minst «statlige og private høyskoler med utdanningstilbud i helse og sosialfag», samt en rekke andre interesseorganisasjoner. Det er ingen grunn for å nevne alle. De som er verdt å merke seg er de som kommer fra helse- og sosialfagutdanningene, FO og BSV-studentene. I motsetning til tidligere gir ikke KS en uttalelse som det fester seg noe ved. Statlige instanser deltok ikke i den ordinære høringen. SHD, BFD, samt SHT, fikk uttale seg etter at Rådet hadde utarbeidet et nytt forslag, etter høringsrundene, men uten at dette medførte vesentlige endringer.

Et karakteristisk trekk ved ordskiftet i høringen er mangelen på eksplisitte fronter og konkurrerende forståelser av sosialt arbeid. Slik jeg ser det, kan de semantiske tendensene i ordskiftet systemiseres i relasjon til to overgripende idéer: (1) *Sosionomutdanningen som autonom utdanning* og (2) *sosialt arbeid som sær FAGlighet*. Begge avgrenses av tema som ble berørt i så å si samtlige uttalelser. Disse to er ikke bundet sammen. Argumenter innenfor et felt fremmes ikke i relasjon til det andre, slik at de inngår i en argumentativ struktur. Tematisering av *sosialt arbeid som sær FAGlighet* rommer typisk diskusjon av måten sosialt arbeid beskrives som fag eller yrke, og i bunnen her ligger dermed ideer om hva sosialt arbeid er eller bør være. Tematisering av *sosionomutdanningen som autonom utdanning* handler primært om rammeplanen som styringsverktøy og institusjonenes handlingsrom. Dette er tydelig avgrenset, og hva sosialt arbeid er, virker ikke som noe underliggende tema.

Utgangspunktet for tematiseringen av (1) *sosionomutdanningen som autonom utdanning* er innføringen av vektallsregulering på hoved- og delemnenivå. Dette innebærer en langt mer detaljert regulering enn tidligere rammeplaner, og det er nettopp dette som opptar

utdanningsinstitusjonene. Som eneste utdanningsinstitusjon er Høgskolen i Stavanger (HiS) positive til dette, mens resten av utdanningsinstitusjonene er negative.¹⁰⁷⁸ BSV-studentene er også uttalt positive. De mener at institusjonene har utviklet seg for forskjellig og at dette skaper usikkerhet for studentene.¹⁰⁷⁹ FO, som også deltok i utformingen av rammeplanen gjennom referansegruppen, kommenterer ikke dette og må oppfattes som positive.¹⁰⁸⁰ Måten denne misnøyen uttrykkes kan karakteriseres som semantisk homogen. Utsagnene er like, de har samme mål og innhold, og jeg skal ikke gå nærmere inn på hvordan dette feltet ser ut.¹⁰⁸¹ Jeg trekker det fram her, fordi det bidrar til å illustrere forholdet mellom departementet, Rådet og utdanningsinstitusjonene, og dermed staten som premissgiver for sosialt arbeid som fag og yrke. 99-planen innebærer sterkere styring enn tidligere, en mer tydelig normering av sosialt arbeid som fag og arbeidskraft. Det oppfattes slik av utdanningsinstitusjonene, som stort sett er misfornøyde med det, og av FO og BSV-studentene som er fornøyde med det. Dette markerer en forskjell i fra tidligere planer, hvor institusjonene og organisasjonene har vært mer samstemte i synet på styringen av utdanningen. Hvorfor det er slik, gir ikke mine kilder noe klart svar på. Men vi kan spekulere i at BSV-studentene og FO ser det som hensiktsmessig med sterkere normering, fordi det bidrar til å klargjøre hva sosialt arbeid skal bety som fag, og slik muligens også å trygge koblingen mellom sosialt arbeid som fag og arbeidskraft. I det videre skal jeg konsentrere meg om det andre semantiske feltet som preger ordskiftet.

(2) *Idéen om sosialt arbeid som sær FAGLIGHET* avgrenses i hovedsak gjennom kritikk av planens kapittel 6 om «Sosionom – fag og yrke», en kritikk som i mange tilfeller også strekkes til å omfatte formålkapittelet. Kritikken mot kapittel 6 har flere moment: For det første er oppfatningen at det ikke skiller klart nok mellom sosialt arbeid som utdanning, yrke og fag, og at dette gjør det uklart hva som er særegent med sosialt arbeid.¹⁰⁸² Flere karakteriserer denne delen ved bruk av termer som «uferdig», «lite gjennomtenkt», «lite gjennomarbeidet».¹⁰⁸³ Mange påpeker at det er uklart om framstillingen er ment rent

¹⁰⁷⁸ Ibid: Uttalelse i fra Høgskolen i Stavanger (HiS), s. 1.

¹⁰⁷⁹ Ibid: Uttalelse i fra BSV-studentene, s. 1.

¹⁰⁸⁰ Ibid: Uttalelse i fra FO.

¹⁰⁸¹ Ibid: En kan her plukke en hvilken som helst uttalelse for å spore denne kritikken. Kritikken gjelder også generelt for hele BSV-feltet.

¹⁰⁸² Ibid: Se uttalelser fra: Høgskolen i Sogn og Fjordane (HiSF), s. 2; Høgskolen i Bodø (HiB), s. 3; DIASOS, s. 4-6, Høgskolen i Bergen (HiBG), s. 2.

¹⁰⁸³ Ibid: Se. F.eks. uttalelse fra Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), s. 1.

deskriptiv eller mest normativ. I en formulering som er typisk for høringen, mener Høgskolen i Stavanger (HiS) at:

Det er uklart om temaet i punkt 6.1 er utviklingen av faget sosialt arbeid, (...) sosionomutdanningen i Norge eller (...) sosionomers praktiske virksomhet. I en rammeplan vil det vel i første rekke være utviklingen av utdanningen som er av interesse. Temaet i punkt 6.2 er også uklart. Er det en framstilling av hvor faget sosialt arbeid står eller hvor sosionomer arbeider, eller er det en framstilling av hvordan faget og yrkesutøveren bør være.¹⁰⁸⁴

I en situasjon hvor det signaliseres et sterkere behov for samordning og tverrfaglig samarbeid, mener mange at en utflytende beskrivelse av fag, utdanning og yrke gjør det uklart hva som er særegent for sosialt arbeid, og dermed hva som er utgangspunktet for samordning og samarbeid: Utdanningens «faglige særpreg må materialisere seg i en formulert faglig identitet som er særegen for hver enkelt yrkesgruppe», heter det fra DIASOS.¹⁰⁸⁵ En liknende innvending fremmes av Høgskolen i Oslo (HiO):

Sosionomstudiet er ikke tydelig nok profilert. Det kommer ikke fram at dette er en generalistutdanning som skal rettes inn mot arbeid med sammensatte problemer på mange ulike arbeidsplasser med alle aldersgrupper. Det bør også komme fram at utøverne av sosionomyrket også skal arbeide for å påvirke rammene det arbeides innenfor.¹⁰⁸⁶

De fleste trekker fram minst et av disse momentene, en del trekker fram flere og setter disse i sammenheng, og enkelte trekker det enda lengre, og reiser spørsmål også ved formålkapittelet. Også kritikken av utdanningens formål spriker noe: Fra HiO ser vi at en etterspør det kritiske aspektet (jf. «å påvirke rammene»), noe kun få gjør. Flere, eksempelvis Høgskolen i Lillehammer (HiL), stiller seg derimot kritisk til at målformuleringen er for vid: «Det er formulert svært ambisiøse mål for utdanningene (...), mål som etter vår oppfatning ikke er realistiske i et 3-årig kvalifiseringsløp».¹⁰⁸⁷ HiL er blant flere som derfor spør om en bør tenke på å utvide grunnutdanningen til 4 år, noe de påpeker skjer «i Europa».¹⁰⁸⁸ Kritikken mot beskrivelsen av sosialt arbeid som fag og yrke, og tidvis målformuleringen, er gjennomgående, den er omfattende og det påpekes gjerne at kapittelet bør skrives helt eller delvis om.

¹⁰⁸⁴ Ibid: Se uttalelse i fra HiS, s. 1-2.

¹⁰⁸⁵ Ibid: Uttalelse fra DIASOS, s. 4-5.

¹⁰⁸⁶ Ibid: Uttalelse fra HiO, s. 1. En liknende kommentar finnes i uttalelse fra HiB, s. 3.

¹⁰⁸⁷ Ibid: Uttalelse fra HiL, s. 3.

¹⁰⁸⁸ Ibid. Liknende kommentarer finnes i uttalelser fra Høgskolen i Volda (HiVO), s. 7; Høgskolen i Agder (HiA), s. 1; DIAOSOS, s. 2.

At nettopp de kapitlene i planen som har en *definitivisk funksjon* oppfattes som gjennomgående uklare, er interessant i seg selv. Det blir ekstra interessant fordi kapitlene er utformet i samarbeid med representanter fra fire av utdanningsinstitusjonene, og fordi det i liten grad er kontroverser rundt dette gjennom arbeidet med planutkastet.¹⁰⁸⁹ Ikke minst er det interessant fordi teksten knapt endres etter høringsrunden. Måten jeg har utlagt det på tidligere i kapitlet, er slik det også legges fram for høringsinstansene – og slik det blir bevart. Det var følgelig klart nok for en rekke sentrale parter, for Norgesnetttrådet og departementene, og for FO og BSV-studentene.

Slik det ser ut, preges ordskiftet av noen tendenser, formulert som uenighet, men hvor det ikke er noen klare semantiske motsetninger av den typen vi har sett tidligere. Mens de fleste uttrykker misnøye med måten fag, utdanning og yrke settes på begrep, formuleres misnøyen nokså ulikt. Det reises i mindre grad spørsmål ved hva sosialt arbeid grunnleggende sett er, dikotomier som *forvaltning/behandling* eller *forvaltning/kritikk* er lite framtreddende i ordskiftet. Går vi videre og ser på hvilke sider av planen som endres etter høringsutkastet, finnes det indikasjoner på at det likevel reises spørsmål ved hva som skal forstås med sosialt arbeid – og at språkbruken ikke er helt institusjonalisert.

8.4.2 Understrøminger: Semantiske motsetninger og diskursivt mangfold.

Det er to sider ved høringsutkastet som blir tematisert i mindre grad, men hvor kritikken virker rimelig å forstå som bakgrunn for endringer gjort i etterkant av høringen. Det ene gjelder *brukerbegrepet* og det andre – avgrensingen av hovedemnet «sosialt arbeid – arbeidsmåter».

Selv om diskusjoner av enkeltemners innhold og plassering ikke har en dominerende plass i forkant av 99-planen, er slike diskusjoner mer framtreddende enn ved tidligere rammeplanarbeid. Flere steder gjøres også endringer som synes å kunne forklares med bakgrunn i høringsrunden. HiS var særlig opptatt av sosiologiens betydning. I 99-planen er sosiologi slått sammen med sosialantropologi. I høringsutkastet var *sosiologi og organisasjonsteori* sammen mens *sosialantropologi* satt opp som et eget emne. Utgangspunktet til HiS var sosiologiens betydning for «refleksjonspotensiale til sosialt arbeid», og at dette ville bli svekket dersom en forsøkte å presse nye ting inn i det: Det er

¹⁰⁸⁹ Gruppen besto av: Ingvild Sigstad Begg (HiL), Hilde Kjønnøy (BSV-studentene), Marianne Ranger (HiO), Rolf

grunnleggende perspektiver i sosiologi som fokuserer på det sosialt konstruerte ved relasjoner og prosesser og dette bør ha høy prioritet». ¹⁰⁹⁰ Også andre emner ble rokkert på etter at det hadde kommet innvendinger knyttet til hvordan emnet relaterte seg til sosialt arbeid som faglig helhet. Det samlede trekket her er at det opereres ut i fra en *idé om sosialt arbeid som særfaglighet*, hvor enkeltdeler må ha en klar begrunnelse og plass tilordnet sosialt arbeid. Den største og mest interessante endringen er en fullstendig omstrukturering av hovedemnet «sosialt arbeid – arbeidsmåter».

I 99-planen sondres det innenfor *arbeidsmåter* mellom sosialt arbeid på *gruppe- og samfunnsnivå* og *sammen med enkeltpersoner og familier*. Todelingen representerer en markant endring i forhold til høringsutkastet, hvor det skilles mellom seks delemner: (1) *arbeid med grupper, organisasjoner og nettverk*, (2) *samfunnsarbeid*, (3) *sosialt gruppearbeid*, (4) *aktivitetsfag*, (5) *sosialt arbeid med enkeltpersoner og familier* og (6) *saksbehandling, råd og veiledning*. Det kom en rekke innvendinger mot denne inndelingen. Flere var skeptiske til at *aktivitetsfag* ble tatt inn som felles arbeidsmåte for alle BSV-utdanningene. Aktivitetsfag har lenge hatt en plass i vernepleier- og barnevernspedagogutdanningen, men ikke innenfor sosialt arbeid: «Vi utdanner da ikke miljøarbeidere», kommenterte HiS, som generelt ser ut til å ha fått gjennomslag for sine innvendinger mot planen. ¹⁰⁹¹ De fortsatte med å kritisere sammensetningen av *saksbehandling, råd og veiledning*:

Her har en blandet sammen områder som ikke hører sammen. Råd og veiledning er en målrettet intendert kommunikasjonshandling basert på en profesjonell relasjon mellom klient og sosialarbeider med den målsetting å avklare klienten og sosialarbeiderens grunnlag for handling i forhold til en eller flere utfordringer. Rådgivning forutsettes å være et bevisst valgt tiltak etter forutgående analyser og vurderinger av utfordringer og problemer. Sosial behandling vil være det samme som råd og veiledning. Saksbehandling er en forvaltningsmessig virksomhet, og bør ikke sidestilles med råd og veiledning. I alle fall må hovedfokus under saksbehandling her være de sosialfaglige vurderinger og ikke de forvaltningsmessige krav til saksbehandling. ¹⁰⁹²

Kritikken i fra HiS, som nok en gang ser ut til å ha bidratt til endringer, er interessant fordi deler av den hviler på en spenning mellom *behandling* og *forvaltning*, *sosial behandling* og *saksbehandling*. HiS sitt perspektiv er at saksbehandlingen må relateres til det sosialfaglige, det er ikke det sosialfaglige som skal sikres etter forvaltningsmessige krav. Her finnes

Rønning (HiL), Liv Schjelderup (HiS) og Laila Aamodt (DIASOS/Nic Waals Institutt).

¹⁰⁹⁰ Ibid: Uttalelse fra HiS, s. 6.

¹⁰⁹¹ Ibid: 9. Se også uttalelser fra HiST, s. 1; DIASOS, s. 7.

¹⁰⁹² Ibid: 9-10. Se også uttalelse fra DIASOS, s. 11.

muligens konturen av en motbegrepsrelasjon. BSV-studentene uttrykte seg tilfredse med at saksbehandling var «plassert under sosialt arbeid» som arbeidsmåte: «saksbehandling er slik vi ser det en arbeidsmåte og ikke et fag», og plasseringen «signaliserer at det er nødvendig å benytte kunnskap fra alle fagområdene for å kunne drive forsvarlig saksbehandling».¹⁰⁹³ Fra DIASOS ble det endatil hevdet at planforslaget ville gi «sosionomer som behersker regler, rutiner og 'veltilpasset' glir inn i det eksisterende apparat, men som all erfaring tilsier sannsynligvis er mindre kritisk og mindre i stand til å utvikle nye arbeidsformer».¹⁰⁹⁴

Alle disse tre uttrykker oppfatninger av *forvaltning* og *saksbehandling*, og den plass dette skal ha i sosialt arbeid, som har klare fellestrekk med den forståelsen som utdanningsinstitusjonene mer samstemt har gitt uttrykk for i 1974 og 1983. I 1999 er det flere som ikke er opptatt av dette, og flere som også gir uttrykk for en annen forståelse av sosialt arbeid og forholdet mellom behandling og forvaltning. Flere var nemlig opptatt av at *saksbehandling* primært måtte sees i relasjon til juridiske emner, og foreslo en tydeliggjøring av saksbehandling for seg selv, men også gjennom styrking av den juridiske andelen i utdanningen.¹⁰⁹⁵ Sosialt arbeid og saksbehandling settes i relasjon til hverandre på to ulike måter, noe som gir opphav til to ulike forståelser av dem begge: (1) *Saksbehandling som sosialt arbeid*: Hvor saksbehandling blir en arbeidsmåte for sosialarbeidere, utført etter sosialfaglige prinsipp. (2) *Saksbehandling som forvaltning*: Hvor saksbehandling innebærer at sosialfaglig arbeid sikres etter forvaltningsmessige prinsipp. Mens den første forståelsen ligger innenfor *idéen om sosialt arbeid som sær FAGLIGHET*, ligger den andre utenfor. Den kunne sees i relasjon til en tendens vi kan spore i planteksten og gjennom forarbeidene, hvor det sees som viktig å styrke det juridiske grunnlaget i utdanningen.

Til sist var det en rekke uttalelser som problematiserte den plass *brukerbegrepet* hadde fått i rammeplanen. Høgskolen i Finnmark (HiF) var blant dem som formulerte seg klarest i dette spørsmålet. HiF la til grunn at «brukerbegrepet henviser til mennesker som aktivt gjør seg bruk av tjenester, det er et begrep knyttet til teori som vektlegger den enkeltes valgfrihet. Dette er ofte ikke en realitet innenfor sosialt arbeid».¹⁰⁹⁶ Å se den som oppsøker tjenester som bruker, ville i mange tilfeller være «å underkommunisere den avhengighetsrelasjon som

¹⁰⁹³ Ibid: Uttalelse fra BSV-studentene, s. 6.

¹⁰⁹⁴ Ibid: Uttalelse fra DIASOS, s. 2 og 11.

¹⁰⁹⁵ Ibid: Se uttalelser fra HiSF, s. 4-5; HiBG, s. 3-4.

¹⁰⁹⁶ Ibid: Uttalelse fra HiF, s. 5.

utvikler seg i slike relasjoner». ¹⁰⁹⁷ I likhet med flere, ville de derfor erstatte «bruker» med «bruker/klient». ¹⁰⁹⁸ Mens brukerbegrepet er enerådende i høringsutkastet, brukes klient enkelte steder i den endelige versjonen. Det heter at studentene skal «lære å bruke seg selv profesjonelt, og de skal øke sin evne til å forstå og samhandle med andre», blant annet med vekt på «roller: klient – sosialarbeider». ¹⁰⁹⁹ Og i forlengelsen – «klient – sosialarbeider, herunder arbeide i konflikt». ¹¹⁰⁰

Jeg har i forrige del vist at gruppen som sto bak den yrkesspesifikke delen arbeidet ut fra en tanke om at «brukerperspektivet skulle gjennomsyre» rammeplanen. Sett i relasjon til en slik tenkning framstår reinnføringen av klientbegrepet i planteksten som en forsiktig protest mot en for ensidig vektning av brukerperspektivet, fundert i en sosialfaglig nyansering. Et poeng her, som går igjen ved de mindre kontroversene jeg har gått gjennom, er at ordskiftet ser ut til å romme et større perspektivmangfold enn ved tidligere rammeplaner. Ordskiftet har ikke de samme markante konfliktlinjene og tydelige semantiske motsetningene. De vedvarende spenningene knyttet til forvaltningsbegrepet ligger fortsatt under og preger i visse sammenhenger, men i mindre grad. De fungerer som understrømmer som ikke dominerer i overflaten, men som likefullt har kraft til å bevege. De mest vesentlige endringene i etterkant av ordskiftet skjer nettopp som følge av innspill fra noen få av de som uttaler seg, ikke fra en samlet front. Ulike betydninger har varierende sosial rekkevidde innenfor ulike kretser, og betydninger som ikke lengre har den fulle rekkevidden de har hatt tidligere, blir likevel normgivende.

Sett fra mitt ståsted blir det upresist å se rammeplanen i 1999, både med og uten ordskiftet, som uttrykk for en diskurs hvis grenser er helt avklart. Ordskiftet rundt 99-planen illustrerer heller hvordan ulike forståelser av sosialt arbeid er i spill. Både den mest gjennomgående kritikken som ikke leder til endringer, og den mindre fremtredende kritikken som ser ut til å ha ledet til endring, virker rimelig å forstå i relasjon til en overgripende *idé om sosialt arbeid som særfaglighet*. Men som semantisk felt avgrenses ikke denne ideen av den typen dikotomiske tenkning vi har sett tidligere. Dikotomiseringen ligger under noen utsagn, men langt fra alle. I så måte framstår ordskiftet i rundt 99-planen, eller *diskursen* med

¹⁰⁹⁷ Ibid.

¹⁰⁹⁸ Ibid. Se også uttalelser fra HiSF, s. 2 og fra *Praksiskonferansen 1998*.

¹⁰⁹⁹ 99-planen, s. 37.

¹¹⁰⁰ Ibid: 38.

Erichsens begrep, både som mer mangfoldig enn tidligere, og som mindre styrt av spenningen mellom *forvaltning* og *kritikk*.

8.5 Avslutning

I dette kapitlet har jeg søkt å vise hvilken forståelse av sosialt arbeid som har formet den gjeldende rammeplanen fra 1999. I litteraturen sees den som sluttpunktet på en prosess rettet mot reform av hele utdanningsfeltet. Arbeidet med rammeplanen foregikk innenfor rammen av politiske signaler om samordning. Jan Messel ser disse signalene i relasjon til profesjonskritikk fremmet i politiske utredninger mot slutten av 1980-tallet. Vibeke Erichsen legger vekt på at signalene, og arbeidet med rammeplanen, må forstås innenfor konteksten av et skifte i synet på organisering av tjenester, fra *differensiering* og *særfaglighet* til *integrasjon* og *fellesfaglighet*. Begge argumenterer for at planen er et uttrykk for kontinuitet, at den viderefører trekk som har gitt sosialt arbeid sitt særpreg, og at det ikke var særlig uenighet om retningen. Messel legger vekt på at 99-planen viderefører det *kritiske* perspektivet. Med utgangspunkt i dikotomien *forvaltning/sosial kritikk*, argumenterer Erichsen langs en lignende linje, idet hun hevder at 99-planen vitner om en diskurs hvis grenser og innhold er udiskutable. Spenningen hun viser til er vevd inn i institusjonaliserte talemåter, som er fullstendig ukontroversielle.

Min konklusjon er at 99-planen vitner om at forståelsen av sosialt arbeid er endret på flere måter. Jeg mener at den politiske samordningstenkningen i tidsrommet 1985 til 1999 setter dypere spor enn hva litteraturen synes å mene. Jeg mener at Erichsens tese om at tidsrommet generelt preges av en bevegelse fra *særfaglighet* til *fellesfaglighet* er problematisk. Det er problematisk å se 99-planen som sluttpunktet på en prosess hvor tanken var at utdanningsfeltet skulle omstruktureres. Dette er bare en av flere ideer som er i spill, og litteraturen gir et noe fortegnat bilde av at profesjoner sto i mot statlige myndigheter. Det virker entydiggjørende å se sosialt arbeid som diskurs, avgrenset gjennom dikotomien *forvaltning/kritikk*. Dette er begreper som har ulik betydning over tid, også i dette tidsrommet, og som inngår i ulike semantiske relasjoner. Ikke minst mener jeg at 99-planen uttrykker en faglig reorientering, som må forstås i relasjon til ulike ideer om samordning, og som følge av at vilkårene for fagutøvelse ved sosialkontoret oppfattes vesentlig endret. Dette kan jeg dels si fordi jeg har studert et større kildemateriale rundt disse spørsmålene enn Erichsen og Messel, og dels fordi jeg har lest det samme kildematerialet med større

sensitivitet for det betydningsmangfoldet som knytter seg til de sentrale begrepene. Ikke bare *sosialt arbeid*, men også *samordning*, *forvaltning*, *saksbehandling*, *behandling* og *kritikk*.

Erichsens generelle tese om rammeplanene er at utviklingen preges av en tendens mot større frihet for utdanningene. Jeg har i kapittel 7 argumentert for at en slik forståelse kan bli upresis, fordi en overser nyansene i vekslende styringslogikker. Ser vi på 99-planen, kan det neppe være noen tvil om at den er uttrykk for sterkere og mer detaljert styring. I tillegg til en mer detaljert regulering, er innføringen av generell del, med felles mål og faglig innhold for helse- og sosialarbeidere en vesentlig del av dette. En viktig grunn til at rammeplanen endres som styringsverktøy, er ønsket om en mer effektiv utdanningssektor gjennom økt studentmobilitet: Økt mobilitet mellom institusjoner og studier, noe som krever klarere nasjonale normer. Messel og Erichsen viser hvordan ideer om helhet og integrering slår inn i tenkningen omkring utdanningsfeltet, men i liten grad hvordan den preger planen. Jeg har vist hvordan rammeplanen knyttes tett opp til et pågående politisk prosjekt, hvor samordning står i sentrum. Sosionomer er ikke lengre bare sosialarbeidere – de er helse- og sosialarbeidere, underlagt mål for hele sektoren – *helse-* og *sosialsektoren*.

Den viktigste begrunnelsen for innføringen av generell del er idéen om faglig samarbeid og samordning, som i dette tilfellet skriver seg fra *Samordningsutvalget* (1986) og som slår ned på ulike tidspunkt i arbeidet. Den underliggende ideen er å løfte fram det som er felles ved utdanningene, for slik å skape bedre vilkår for samarbeid og samordning under og etter utdanning. Dette kommer også nokså klart til uttrykk i formuleringen av utdanningens formål: *Samarbeid* og *samordning* er sentrale begreper og mål for seg selv, mens *refleksjon* og *brukersentrering* løftes fram som generelle mål for alle helse- og sosialarbeidere. Selv om alle begrepene har hatt en plass i tidligere rammeplaner, får de her en strukturerende funksjon og blir avgjørende for å forstå hva formålet med utdanningen er. Brukerperspektivet er her også en underliggende idé, som for en stor del blir vevd sammen med samordningstenkningen, især gjennom begrepet om *helhet*: helhetssyn- helhetlige tjenester, og liknende konstallasjoner. Brukersentrering er én grunn for samordning, men også økonomisk-, administrativ- og faglig effektivitet er viktig. Tanken er at fagligheten blir bedre ved at den brytes mot andre fagligheter. En følge av dette er også at forvaltningsaspektet styrkes gjennom et felles løft innenfor juridiske fag. Hensynet til god saksbehandling, brukernes rettssikkerhet og effektiviteten i tjenestene er her vesentlig.

Mange av disse idéene setter også spor i beskrivelsen av sosialt arbeid som fag og yrke, og av sosionomenes arbeidsområde. Sett i forhold til tidligere rammeplaner, er det et annet vokabular som tas i for å tilskrive sosialt arbeid mening som fag og yrke. På en måte blir også rammeplanen basert på en idé om at faget er i endring. Det vises til at spenningen mellom forvaltning, behandling og endringsarbeid har vært med å forme faget. Gjennom beskrivelsen av fag og yrke, utdanningens formål og faglige innhold, blir det samtidig klart at behandlingsbegrepet ikke har noen klar plass lenger. Rammeplanen viderefører hensynet til *forvaltning* og *forebygging*, *saksbehandling* og *samfunnsarbeid*, samtidig løftes *relasjons-* og *endringsarbeid* fram på en helt annen måte. Dette ser jeg dels som et uttrykk for at rammeplanen rent språklig får et mer *særfaglig* uttrykk, og dels som uttrykk for en *særfaglig* reorientering. Det særegne ved 99-planen er derfor forholdet mellom det *felles-* og det *særfaglige*.

Arbeidet som leder fram til den yrkesspesifikke delen er preget av motsetninger. Først av et handlekraftig Råd som ser samordning som sitt mandat, og som går inn for en omlegging av utdanningsfeltet. Derneft gjennom statlige myndigheter, som ønsker å videreføre en differensiert arbeidsdeling med mer spesialisert kompetanse innenfor ulike felt. Til sist gjennom en sosionomdrevet arbeidsgruppe, som jobber ut i fra oppfatninger om at politikk, praksisfelt og faglige paradigmer er i endring, og at situasjonen krever en faglig reorientering. For å holde faget i takt med tiden, i takt med samfunnsutviklingen for øvrig, gjøres en faglig grensegang overfor begreper som *behandling* og *diagnose*. Det argumenteres for en tydeliggjøring av fagets verdigrunnlag, de konfliktsoner sosionomer står i og yrkets spesielle rolle overfor svakerestilte grupper. Det legges til grunn at planen må gjennomsyres av et brukerperspektiv, at sosialarbeidere jobber med brukere, ikke for klienter. Det legges vekt på at arbeidet dreier seg om å drive *relasjons-* og *endringsarbeid* gjennom å hjelpe brukere mobilisere ressurser i seg selv og omgivelsene. Dette kan sees som en form for *hjelp til selvhjelp*, men i en noe annen språkdrakt enn vi har sett tidligere. Poenget er nettopp også at ikke alt dette er nytt, men at det settes sammen på en ny måte og ut fra andre begrunnelser, og at dette gir en noe annen faglig profil.

Mens rammeplanen og arbeidet med den kan tas til inntekt for at en faglig reorientering hvor rammeplanen kles i et nytt språk, kan ordskiftet ses som uttrykk for en faglig diskurs hvor språkbruken ikke er festnet på samme måte som før. Ordskiftet blir i langt mindre grad gjenstand for en dikotomisering hvor *forvaltning* eller *saksbehandling* settes opp mot andre

sider ved fag og yrke. Erichsen har et poeng her, når hun hevder at spenningen mellom *forvaltning* og *sosial kritikk* er lite kontroversiell og uten sprengkraft til å endre. Sett i forhold til tidligere rammeplaner, framstår *forvaltning* og *saksbehandling* som mindre kontroversielle begrep i ordskiftet om faget. Min konklusjon er likevel at dette nettopp er et uttrykk for endring. Gjennom 99-planen framstår *forvaltning* og *saksbehandling* i større grad som en integrert del av det sosialfaglige virket. Dette kan forstås som en aksept for at det å drive *forvaltning* er en vesentlig del av arbeidet i yrkesfeltet. Samtidig ser vi at arbeidet med rammeplanen medfører en semantisk tillemping av *forvaltningsbegrepet*. På den ene siden presiseres det at *forvaltning* ikke må forstås som en grensedragnings overfor andre sider ved fag og yrkesutøvelse. På den andre siden argumenteres det for at *saksbehandling* er en integrert del av arbeidet med brukerne, og må underordnes sosialfaglige prinsipper.

Diskusjonen omkring begrepene *forvaltning* og *saksbehandling* viser også hvordan dette ordskiftet preges av et større perspektivmangfold enn tidligere. Dette, som altså har vært et kontroversielt spørsmål tidligere, opptar nå langt færre, og det gis uttrykk for nokså motstridende syn. En del knytter *forvaltning/saksbehandling* til sosialt arbeid, andre knytter det til *forvaltning* som eget arbeidsområde. Framfor å relatere begrepene til sosialt arbeid som sær FAGLIGHET, knytter de dem til den juridiske komponenten i utdanningen. Et liknende mangfold ser vi i relasjon til *brukerbegrepet*: En del oppfatter det som ukontroversielt, en del forlanger en sær FAGLIG reorientering, en presisering av at sosionomer arbeider både med *brukere* hvis valgfrihet er viktig, og *klienter* som står i et klart avhengighetsforhold.

Samlet sett er det ingen tvil om at politiske signaler om samordning og samarbeid preger utdanningen. Dette foranlediger innføringen av generell del, og innebærer en presisering av det som sosionomer har felles med andre, både FAGLIG og som yrkesutøvere. Dette må utvilsomt forstås som en vending mot *fellesfaglig* innhold. Samtidig er ikke dette uttrykk for noe brudd med en differensiert utdannings- og tjenestesektor. Det innebærer en integrering, men det argumenteres eksplisitt for nødvendigheten av differensiering og spesialisering. Betydningen av *sær FAGLIGHET* er derfor vel så viktig for å forstå 99-planen. Samtidig mener jeg det skjer endringer i sosialt arbeid som sær FAGLIGHET. Dette skjer gjennom en utdefinering av *behandlingsaspektet*, en framheving av *det relasjonelle* og *endringsaspektet*, og en større aksept for *forvaltningsaspektet*. Dette ser ut til å skje i en situasjon hvor sosionomer selv oppfatter sin plass i sosialektoren som mindre sikker, og hvor det kan virke som forståelsen av FAGLIGHET er mindre homogen.

9. Lov om sosiale tjenester i NAV og NAV-reformen som kontekst, 2001-2009.

9.1 Innledning

Jeg har i kapittel 6 argumentert for at sosialtjenesteloven i 1991 (91-loven) la vekt på *arbeidsrettet aktivisering*. Hensynet til å få folk i aktivitet og arbeid ble dermed en mer definert del av virksomheten. I 2009 kom en ny sosiallov: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Ut i fra navnet å dømme, blir *arbeid* et enda viktigere begrep for å forstå loven. Det kommunale sosialarbeidet blir underlagt ambisjonene for NAV-reformen, en reform som følger av den politiske *arbeidslinja* og som har blitt kalt den største reformen i velferdsstaten. NAV-reformen, som ble vedtatt og gjennomført fra 2005, samler de statlige etatene for arbeidsmarked (Aetat) og trygd og den kommunale sosialtjenesten. Et sentralt mål med reformen er å etablere et felles mottak i kommunene for slik å gi et mer helhetlig tilbud til brukere med sammensatte problemer. De sosiale tjenestene skal nå utføres innenfor konteksten av NAV, hvor det å fremme overgang til arbeid er et overordnet mål.

Historikeren Jan Messel har hevdet at sosialarbeiderne i utgangspunktet var positive til NAV-reformen, fordi den tok utgangspunkt i tjenestemottakernes behov. Men at de etter hvert har stilt seg mer kritisk, nettopp grunnet den sterke vektleggingen av *arbeidslinja*. Andre har hevdet at NAVs idealer går på tvers av sosialarbeiderens «profesjonsdiskurs», fordi etatens mål blir viktigere enn helhetssynet på brukerne. Hva den nye loven formelt sett har betydd for sosialtjenesten, og vilkårene for sosialfaglige arbeid i kommunene, er lite belyst, og er mitt anliggende i dette kapittelet, som blir strukturert ut i fra følgende tre spørsmål:

- I. I hvilken grad og på hvilke måter endret loven sosialtjenesten som arbeidsområde, dens grenser og innhold?
- II. Hva var begrunnelsen for lovreformen, hvilken relasjon har den til NAV-reformen, og i hvilken grad var sosialtjenesten og/eller sosialt arbeid tema i reformtenkningen?
- III. Hvilke begreper brukes for å konseptualisere tjenestene/arbeidet, og hva slags plass har sosialt arbeid/sosialfaglig/sosialarbeidere som begrep i reformtenkningen?

Det empiriske utgangspunktet i dette kapittelet er lovreformen i 2009, og jeg begynner med å vise hva 2009-loven fører med seg og i hvilken grad den bryter med 91-loven. Derneft tar jeg for meg de sentrale reformdokumentene for å forstå hvorfor loven kommer og hvilken forbindelse den har til NAV-reformen. Til sist diskuterer jeg lovens politiske semantikk, for å avdekke hvilke begreper som er sentrale for å forstå arbeidet/tjenestene, og hva slags plass begreper som sosialt arbeid/sosialfaglig har i reformtenkningen. Først skal vi se i hvilken grad og hvordan disse spørsmålene har blitt belyst i litteraturen.

9.2 Loven I 2009 og NAV-reformen som tema i litteraturen.

Lov om sosiale tjenester i NAV er knapt berørt i litteraturen og overhodet ikke av historikere. Det eneste bidraget som sier noe om lovreformen i 2009 kommer fra rettsviteren Alice Kjellevoid.¹¹⁰¹ Dette er kommentarutgave til loven som først og fremst skal klargjøre hvordan loven skal tolkes ut i fra et rettsvitenskapelig perspektiv. Teksten tar sikte på å presentere hva som er «gjeldende rett» og diskuterer ikke endringer i den politiske tenkningen bak loven. Mens det er skrevet lite om loven, er det skrevet mye om NAV-reformen. En viktig årsak til dette er at Stortinget da de i 2005 fattet reformvedtaket også vedtok at det skulle gjennomføres en evaluering av reformen som skulle løpe samtidig med (og utover) implementeringen av den. Det som er skrevet om NAV-reformen er derfor også for en stor del samfunnsvitenskapelige bidrag som drøfter 1) utformingen av målene for reformen eller 2) gjennomføringen i relasjon til de definerte målene.¹¹⁰² Den eneste historikeren som har skrevet om NAV-reformen er Jan Messel, i sin framstilling om Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO). Han diskuterer i noen grad hva reformen betød, men er først og fremst opptatt hvordan FO fortolket og reagerte på reforminitiativet og implementeringen.

At mye av litteraturen om NAV er skrevet som ledd i evalueringen har betydning for måten NAV som problemområde gripes an. Evalueringen er organisert i delprosjekt hvor ulike grupper skriver om ulike deler av reformen. Slik lager de premisser for hverandre, som

¹¹⁰¹ Kjellevoid (2012).

¹¹⁰² Hovedtyngden av litteraturen om NAV-reformen har kommet i fra forskere og miljøer tilknyttet det NFR-finansierte prosjektet *Evaluering av NAV-reformen* (EVA-NAV, heretter kalt *evalueringen*). Evalueringen ble drevet av *Uni Rokkansenteret* i Bergen og *Arbeidsforskningsinstituttet* i Oslo, med toneangivende bidragsytere innenfor norsk samfunnsvitenskapelig forvaltnings-, organisasjons og arbeidslivsforskning. De konkrete prosjektene ble gjennomført i form av mindre og større enkeltstudier av enkeltforskere og grupper. For en oversikt over prosjektet og fullstendig publikasjonsliste, se: <http://rokkan.uni.no/nav/?31>.

de kan bruke når de skriver om ulike deler av reformen. De fleste av bidragene som diskuterer det politiske grunnlaget for reformen kom tidlig i evalueringsfasen og legger et fundament for hvordan reformen forstås som politisk prosjekt, noe senere bidrag bare referer til. Greit nok, all den tid oppgaven er å evaluere hvordan reformen fungerer, ikke å borre videre i den politiske grunnlagstenkningen. Dette gjør NAV-litteraturen til et nokså konsensuspreget felt. Når det kommer til å vise hva reformen innebar som politisk prosjekt, er evalueringslitteraturen også nokså overflatisk. Politiske intensjoner blir beskrevet, men bare i noen grad fortolket og satt i relasjon til en historisk utvikling. Jeg tar utgangspunkt i bidrag som diskuterer det politiske grunnlaget for NAV-reformen, som diskuterer hva reformen kan ha betydd for sosialtjenesten og for sosialt arbeid som fag og sosialarbeidere som yrkesgruppe. Bidragene blir introdusert underveis, i tekst og noteverk. Først, om den nye loven.

Kjellevold hevder at 2009-loven viderefører mye av 91-loven, men også fører med seg en del nytt. Hun legger særlig vekt på at 2009-loven innfører et «lovteknisk skille mellom kommunale sosiale tjenester av økonomisk og arbeidsrettet karakter, og kommunale sosiale tjenester av helse- og omsorgskarakter».¹¹⁰³ Konsekvensen er at deler av loven flyttes til helse- og omsorgstjenesteloven (fra 1. januar 2012).¹¹⁰⁴ Hun legger vekt på at «kommunens hovedoppgaver» etter den nye loven «er å arbeide forebyggende og yte sosiale tjenester», og presiserer så: «Sosiale tjenester forstås i denne loven som opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, individuell plan, midlertidig botilbud samt sosialt, faglig arbeid knyttet til slike ytelser».¹¹⁰⁵ Ikke minst viser hun at det gjennomføres endringer i formålsbestemmelsene, og dermed i tolkningsgrunnlaget for loven. Tredje ledd i formålsparagrafen presiserer nå at lovens formål «er å fremme overgang til arbeid».¹¹⁰⁶ Hun viser videre at dette i forarbeidene dreier seg om «å gjøre bruk av arbeids- og velferdsforvaltningens samlede virkemidler i arbeidet for å fremme overgang til arbeid og selvforsørgelse».¹¹⁰⁷

Med bakgrunn i Kjellevold kan vi utlede en del ting som hun selv ikke tar opp, fordi det faller utenfor hennes anliggende. Hun omtaler ikke *sosialtjenesten* som forvaltningsorgan,

¹¹⁰³ Kjellevold (2012): 10.

¹¹⁰⁴ Ibid.: 9.

¹¹⁰⁵ Ibid.: 27.

¹¹⁰⁶ Ibid.: 18.

¹¹⁰⁷ Ibid.: 19.

men *kommunen og arbeids og velferdsforvaltningen*. Slik indikerer hun at arbeidet med sosiale tjenester nå er underlagt NAV og kommunen. En konsekvens av dett er at forholdet mellom sosialstyret og sosialadministrasjon, ikke lengre er et tema. Hun summerer en rekke tjenester: «opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad», som betegnes som *sosiale tjenester* og som utføres i relasjon til *sosialt, faglig arbeid*. Her indikerer hun at det jeg har kalt *den sosiale behandlingkjeden*: sammenhengen mellom opplysning, råd og veiledning og økonomisk sosialhjelp, opprettholdes. Samtidig viser hun at flere elementer er lagt til: «kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, individuell plan». Noe som kan indikerer at behandlingkjeden er utvidet. Dette er interessant fordi behandlingkjeden bidrar til å avgrense rommet for faglig skjønnsutøvelse. Et annet poeng vi kan utlede fra Kjellevoll, er at fordi vesentlige deler av lovens innhold videreføres, så videreføres også argumentene for dem. 91-proposisjonen er den sentrale rettskilden for å forstå det som videreføres i loven, og slik skrives også 1980-tallets kontekster med inn i den nye loven. Kjellevoll er samtidig klar på at loven må forstås i forlengelsen av NAV-reformen, noe vi også ser kommer tydelig til uttrykk i referansen til formålsparagrafen og lovforarbeidene. Hva var så tanken med NAV-reformen hva innebar den for sosialtjenesten?

Tone A. Andreassen og Knut Fossestøl viser at NAV-reformen innebar etableringen av «Arbeids- og velferdsforvaltningen». De presiserer at betegnelsen «arbeids- og velferdsforvaltningen» er «et samlebegrep som omfatter både den statlige *Arbeids- og velferdsetaten* og de delene av kommunenes tjenester som inngår i de felles lokale kontorene».¹¹⁰⁸ Med NAV-reformen etableres det en sentral forvaltningsenhet, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Men først og fremst innebærer reformen at de to statlige etatene, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, fusjoneres og blir en etat – *Arbeids- og velferdsetaten*. I den enkelte kommune skjer dette gjennom en samordning med sosialtjenesten, som reguleres gjennom et partnerskap mellom staten og den enkelte kommune. De som skriver om det politiske utgangspunktet for NAV, legger stor vekt på at NAV-kontoret utad skal framstå som én virksomhet. Det skal tilby en «én-dør-tilnærming» til velferdsstaten, hvor brukerne mottar «en helhetlig, skreddersydd løsning på sine rettighetskrav og velferdsbehov».¹¹⁰⁹ Dette betyr, viser Anne-Lise Fimreite og Jacob Aars, at om lag 1600 arbeidstakere begynner å jobbe i en ny virksomhet. Det som var Trygde-, arbeids- og

¹¹⁰⁸ Andreassen og Fossestøl (2011): 14.

¹¹⁰⁹ Her sitert i fra; Fimreite og Aars (2011): 4.

sosialkontorene forsvinner og gjenoppstår som 457 NAV-kontor, hvor «over 40 ulike stønadsordninger skal forvaltes, og etter intensjonen, ses i sammenheng».¹¹¹⁰

Artiklene referert over inngår i artikkelsamlinger, hvor *disse* bidragene tjener som introduksjoner som skal gi en oversikt over reformen. De refererer til tidligere studier og til politiske dokumenter, proposisjonen hvor NAV-reformen ble fremmet og liknende. Artiklene speiler et typisk trekk for NAV-litteraturen: Konseptualiseringen av NAV-reformen gjennom begreper og uttrykk som *én-dør*, *helhetlig*, *skreddersydd* og liknende. Språkbruken er svært konsistent og ofte fundert i sitat. Det er således rimelig å anta at de her gjengir måten reformen forstås og konseptualiseres i de politiske grunddokumentene. I et bidrag som mer inngående tematiserer reformtenkningen, har Tom Christensen nettopp argumentert for at «en etat» eller «en dør» ble forstått som løsningen på målet om mer *helhetlige* tjenester.¹¹¹¹ Han mener denne tanken tok så pass stor plass i den politiske tenkningen at den antok *mytiske* kvaliteter, og bidro til å fortrenge argumenter mot en slik storstilt samordning. Mange av bidragene refererer slik til at tanker om *helhet* ble styrende. De diskuterer ikke grensene for *helheten*, selv om denne grensen påpekes av blant andre Fimreite og Aars.

Etableringen NAV-kontoret innebærer at minimum «den økonomiske siden ved kommunens sosialtjeneste» integreres «med de statlige tjenestene og ytelser knyttet til trygd og arbeidsformidling».¹¹¹² Det betyr at etableringen av lokale kontor med bakgrunn i trygd, arbeidsformidling og økonomisk sosialhjelp er tvungen, mens alle andre sosiale tjenester *kan* inkluderes dersom kommunene ønsker det. Det betyr også at sosialtjenesten som et hele, ikke inngår i NAV-reformens *helhet*. Det ser dermed ut som NAV-reformen i utgangspunktet fører til en oppsplitting av *den sosiale behandlingsskjeden*. Jeg sier i utgangspunktet, fordi Kjellevold jo viser oss at behandlingsskjeden opprettholdes i 2009-loven. Følgelig må det ha skjedd en endring i tenkningen omkring *helheten* fra reformvedtaket i 2005 og til den nye sosialtjenesteloven i 2009. Dette sier ikke litteraturen noe om, den sier overhodet ikke så mye om sosialtjenesten.

Det generelle perspektivet i litteraturen er at NAV-reformen svarer til en forestilling om at velferdsstaten er i krise: Et misforhold mellom mål og midler, som forsterkes av demografisk

¹¹¹⁰ Andreassen, Fimreite og Hagen (2009): 152.

¹¹¹¹ Christensen (2008): 50.

¹¹¹² Fimreite og Aars (2011): 4.

utvikling, ukontrollerbar vekst i offentlige utgifter og en forståelse av befolkningens yteevne og tilknytning til arbeidslivet. Ambisjonen med reformen var «å skape organisasjonsmessige forutsetninger for en vellykket gjennomføring av den såkalte arbeidslinja».¹¹¹³ Reformen ses her i forlengelsen av diskusjoner om samordning og arbeidsretting som fulgte i kjølvannet av voksende arbeidsledighet på 1980-tallet, slik jeg selv har vist i kapittel 6.¹¹¹⁴ Reformen er «svaret på et koordineringsproblem, at virkemidlene er for spredt på for mange etater til å utnyttes effektivt og gi den enkelte rett hjelp i rett tid».¹¹¹⁵ Flere viser at dette ikke er nytt, men uttrykk for «en reaktualisering» av diskusjoner om samordning som kan spores tilbake til 1960-tallet.¹¹¹⁶ Samtidig presiseres det, blant annet av Kaia Reegård, at fokuset på forholdet mellom sosial, trygd og arbeidsmarked er av nyere dato og kommer med kraft først utover 1990-tallet.¹¹¹⁷ I forbindelse med NAV-reformen kommer disse to problemene til uttrykk gjennom metaforene «innelåsing»; basert på ideen om at et rigid system låser brukere til ytelser, og «kasteballer»; basert på ideen om at brukere *kastes* fra etat til etat, fordi ingen har ansvar for *helheten*.¹¹¹⁸ Særlig det siste blir i litteraturen tilskrevet stor kraft for å forklare reformen og er selve symbolet på en ineffektiv forvaltning, og en forvaltning som ikke er rettet mot brukernes behov.

Slik denne problemhorisonten utlegges i litteraturen, knyttes den til reformen generelt. Litteraturen gir lite innsikt i hvorvidt sosialtjenesten, sosialarbeidere eller mottakere av sosialhjelp har blitt tematisert mer spesielt som ledd i reformens problemhorisont. Sett fra mitt ståsted er det rimelig å anta at de ville bli det. Det som i forbindelse med NAV-reformen kalles *kasteballer*, er en problemstilling som har fulgt sosialkontoret siden det ble påtenkt på 1950-tallet. Å forhindre rundgang fra etat til etat, er blant de viktigste motivene for reformer i sosialsektoren gjennom hele etterkrigstiden. Likeledes: Tanken om passiviserte stønadmottakere var blant de viktigste tema i diskusjonen om, og endringene i sosialtjenesteloven i 1991. I det hele tatt har de som sosialsektorens ytelser og tjenester retter seg mot, alltid falt mellom stolene, slik det ble uttrykt på i debatten om sosialomsorgloven. Disse linjene gir imidlertid ikke litteraturen grunnlag for å si noe om.

¹¹¹³ Andreassen, Fimreite og Hagen (2009): 152-154.

¹¹¹⁴ Reegård (2009).

¹¹¹⁵ Ibid.

¹¹¹⁶ Se f.eks: Kruuse-Meyer (2005):.

¹¹¹⁷ Reegård (2008). Se også Christensen (2008): 60.

¹¹¹⁸ Ibid.

Det fins ingen bidrag som mer systematisk drøfter NAV-reformen som politisk prosjekt i relasjon til framveksten av etterkrigstidens forvaltnings- og velferdsapparat. Jan Messel er den som kommer nærmest en historisk drøfting, i det han skriver om reformen som ledd i sin framstilling av FOs historie. Men selv om han trekker linjer, tilbyr han ingen utdypende analyse av det politiske tankegodset bak NAV-reformen. Andre bidrag kommer med påstander om at reformen representerer et brudd, men uten at noen historisk analyse ligger i bunn for påstanden. Et av de mer spissformulerte bidragene kommer i innledningen til *Tidsskrift for velferdsforskning* sitt temanummer om NAV-reformen, hvor reformen ses som uttrykk for en bevegelse inn i en ny tid – intet mindre:

I et *historisk perspektiv* bryter reformen ned et hundreårig skille mellom inntektsforsikring finansiert og forvaltet på statlig nivå, og behovsprøvd sosialstøtte. Reformen kroner 1990-tallets sosialpolitiske paradigmeskifte. Ut forsvinner industrisamfunnets forestilling om levekårsproblemer som lett kategoriserbare og derfor håndterbare gjennom en differensiert velferdsforvaltning. Inn kommer oppfatningen om (post-industrielle) sosiale problemer som mer komplekse i sine årsaker og også individualiserte i sine konkrete uttrykk. Velferdsstaten skal ikke være et sikringssystem utenfor arbeidsmarkedet, men altså instrumentet for å inkludere hele befolkningen i arbeid.¹¹¹⁹

Sitatet representerer et syn som går igjen i de arbeidene som tematiserer NAV-reformen som ledd i en historisk utvikling. Den representerer et brudd både i måten tjenester organiseres, men også på et normativt nivå, når det kommer til innholdet i tjenestene. Even Nilssen (m.fl) har argumentert for at *arbeidslinja*, slik den ble formulert på 1990-tallet og institusjonalisert først gjennom sosialtjenesteloven og deretter gjennom NAV-reformen, er uttrykk for et skifte i det normative grunnlaget for velferdsstatlige ordninger. *Arbeidslinja* sin vektning av aktivering gjennom arbeid etablerer en ny sosial kontrakt mellom borgerne og staten: Balansen mellom plikter og rettigheter forskyves, og den sosiale kontrakten innrettes for å endre borgernes atferd (gjennom aktivering) heller enn sikre deres sosiale og politiske rettigheter, noe som griper inn i deres relative autonomi som borgere.¹¹²⁰ Uten at han går i diskusjon med NAV-litteraturen, gir Messel her uttrykk for et annet syn. Han ser *arbeidslinja* som en retorisk mobilisering «i fra Arbeiderpartiet for å komme på offensiven i forhold til kritikken mot generøse velferdsordninger som var reist i fra høyresiden».¹¹²¹ Han mener derfor at «velferdsstaten» forble like generøs, «men det ble stilt tøffere krav for å få trygd

¹¹¹⁹ Andreassen, Fimreite og Hagen (2009): 152.

¹¹²⁰ Kildal (2011): 238. Kildal har ført liknende argumentasjon også andre steder. Se f.eks. Kildal og Kuhnle (2005).

¹¹²¹ Messel (2013): 267.

eller økonomisk hjelp på annet vis».¹¹²² Men om kravene strammes inn, er det da rimelig å karakterisere endringene som like generøse? Messels tolkning virker her noe problematisk. Han legger forklaringen på et retorisk nivå, men uten å drøfte hvordan retorikken endrer seg over tid. Nilsen og andre virker her mer på trygg grunn, idet påstanden om normforskyving diskuteres i relasjon til utformingen av ordningene.

Mens spørsmålet om sosialtjenestens plass i reformtenkningen for det meste ligger ubesvart, fins det en del bidrag som tematiserer de lokale kontorene og som slik kan si noe om vilkårene for sosialt arbeid. Et vesentlig poeng i disse bidragene er at NAV-reformen ikke er en reform som vedtas i en bestemt form for så å tre i kraft, men en reform som gradvis finner formen. Dels fordi selve reformvedtaket legger nokså generelle rammer for virksomheten, for at det skal være opptil NAV å etter hvert finne hensiktsmessige organisasjons- og virkemåter. Dels fordi det også på politisk nivå skjer endringer i reformen underveis. Slik litteraturen skriver om organiseringen av, og arbeidet i NAV, er det imidlertid ikke alltid like klart hvorvidt det de skriver om er politisk styrt, eller om det dreier seg om organisasjonsmessige tilpasninger til mer generelle politiske føringer.

Ser vi så hva som skrives om NAV-kontoret, ser det ut som reformen legger en rekke føringer som påvirker vilkårene for sosialt arbeid. Lars Klemsdal legger til grunn at reformen innebærer integrering de tre etatenes «samlede repertoar» til «en enhetlig tjeneste», ut i fra «arbeidsmålet», og at dette skjer gjennom «systematisk forming» av «saksbehandlingsprosedyrer, arbeidsmetoder og verktøy».¹¹²³ Dette innebærer en standardisering av arbeidsformer. Uten at Klemsdal sier det, må denne standardiseringen bety en innskrenking av rommet for sosialfaglig skjønnsutøvelse.

Ingrid Helgøy (m.fl.) har vist at integreringen også innebærer utviklingen av en felles yrkesrolle – på tvers av etatsgrensene.¹¹²⁴ Dette betyr dels at arbeidet underlegges nye mål, men også at det innføres en helt annen arbeidsdeling. Helgøy mener reformen var tenkt som et brudd med en «tradisjonell/byråkratisk saksbehandlerrolle», forstått som motstykket til reformens ambisjon om «individualisering og skreddersøm». Målet var «en veiledersrolle» med vid skjønnsadgang, hvor den viktigste oppgaven besto i «å følge opp brukere».¹¹²⁵

¹¹²² Ibid.

¹¹²³ Klemsdal (2009): 180-191: 180. Se også: Andreassen, Fossetøl og Klemsdal (2009): 15.

¹¹²⁴ Helgøy, Kildal og Nilssen (2011): 35.

¹¹²⁵ Ibid: 40.

Yrkesrollen var tenkt som en «generalistrolle», hvor det sentrale var at de ansatte ved NAV-kontoret skulle dekke «det totale tjenestespekteret i NAV».¹¹²⁶ Slik ser vi hvordan de som skriver om NAV-kontoret og yrkesrollen også forholder seg til, eller viser at reformimplementeringen forholder seg til, den overgripende idéen om *helhet*. Samtidig viser flere at trekk ved denne utviklingen er problematisk. Dels fordi de organisatoriske løsningene viser seg vanskelig å forene med de politiske intensjonene, og dels fordi både de politiske intensjonene og de organisatoriske løsningene er vanskelige å håndtere for de som arbeider i NAV – kanskje spesielt sosialarbeidere.

Helgøy (m.fl.) viser at NAV-kontoret innebærer en helt ny arbeidsdeling, som dels betyr at de ansatte får mange, flere og ofte nye arbeidsoppgaver. Dernest at selve arbeidsprosessen deles i en saksforberedende del lagt til det lokale kontoret, og en besluttende del lagt til sentrale forvaltningsenheter. Dette betyr at de ansatte både mister oppgaver de har hatt og får nye oppgaver, at de må håndtere et stort spekter av oppgaver, samtidig som de ikke har full oversikt over arbeidsprosessen.¹¹²⁷ Forfatterne antar at NAV slik utfordrer «institusjonaliserte verdier og handlingsmåter knyttet til de tidligere yrkesrollene i etatene», og det vises til at mange ansatte mener at generalistrollen innebærer at «deres profesjons- og fagkompetanse nedvurderes».¹¹²⁸ Dette er et perspektiv som finner støtte i andre bidrag.

I sitt doktorgradsarbeid om sosialt arbeid i NAV, argumenterer Anita Røysum for at det i NAV finnes en konflikt på diskursivt nivå, hvor «sosialarbeidernes profesjonsdiskurs» står mot en (offentlig) «styringsdiskurs».¹¹²⁹ Utgangspunktet hennes er at denne konflikten rører ved over tid vedvarende spenninger i sosialt arbeid mellom det å være «hjelper» og «saksbehandler» (eller «forvalter»)¹¹³⁰ Rollen som *hjelper* knyttes til det å arbeide tett på klienten og antas å ligge i kjernen av sosialarbeidernes profesjonsidentitet, mens rollen som *saksbehandler* forbindes med rutinisert regelforvaltning og papirarbeid.¹¹³¹ Dels påpeker hun at administrativt orientert papirarbeid tar for mye av tiden, dels at de må levere resultater framfor å hjelpe brukere, dels at sosialarbeiderne operer ut i fra et annet begrep om helhet enn det som ligger til grunn for NAV-reformen. Det eksisterer et misforhold, mener hun,

¹¹²⁶ Ibid: 41-42.

¹¹²⁷ Ibid.

¹¹²⁸ Ibid: 48.

¹¹²⁹ Røysum (2010): 43-44. Se også Røysum (2012): 110-111. Røysums arbeid er for doktorgraden i profesjonsstudier ved Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus.

¹¹³⁰ Røysum (2009): 195.

«mellom et sosialfaglig, og (...) profesjonsfaglig, og et byråkratisk administrativt helhetssyn». Sosialfaglig arbeid «reflekterer flere faser, og mer omfattende, «helhetlig» og langsiktig enn det oppfølgingsarbeidet som i praksis er mulig ved NAV-kontoret».¹¹³²

Med bakgrunn i litteraturen får vi en del innsikt i hva loven og NAV-reformen kan ha betydd. Samtidig, fordi sosialt arbeid og sosialtjenesten i liten grad har vært tema, fins det mange blindsoner. Spesielt når det gjelder mine spørsmål knyttet til loven, sosialtjenesten og sosialt arbeid. NAV ses som en forvaltningsmessig nyskaping og reformen som uttrykk for et sosialpolitisk paradigmeskifte. NAV-reformen representerer en omfattende reform av tre etater, med en systematisk forming også av metoder og arbeidsdeling. Sosialtjenesten blir i først omgang bare dels integrert, uten at det er klart hvorfor det er slik, eller hvorfor de sosiale tjenester etter loven innlemmes helt i NAV.

Om det meste av litteraturen ikke er basert på språkanalytiske tilnærminger, legges det mye vekt på reformspråket. Metaforene *innelåsing* og *kasteball* framheves som sentrale i utlegningen av problemet og behovet for reform. Sammen med andre uttrykk, som *fragmentert/sammensatt/helhetlig*, brukes disse for å tydeliggjøre problemet med en for lite *koordinert* og *helhetlig* tjenestesektor. Derfra pekes det mot løsninger som svarer til problembeskrivelsen: *samordning*, *én-etat*, *én-dør*, *individuell tilpasning*, *skreddersøm*, *helhetlig behandling/tjenester*. Begrepet *arbeidslinja*, og i relasjon til dette *arbeid* og *aktivisering*, fungerer som semantiske markører som indikerer at den sosialpolitiske vendingen akkompagneres av en semantisk bevegelse. Heller ikke dette drøftes i litteraturen, og det er dessuten en del uenighet om hvorvidt *arbeidslinja* skal ses som uttrykk for et brudd. Historikeren Messel legger vekt på at *arbeidslinja* representerer en retorisk mobilisering overfor kritikk fra Høyre mot generøse velferdsordninger.

Slik jeg leser litteraturen dreier dette fokuset på reformspråk seg ikke først og fremst om analytiske begrep og distinksjoner, men et om et vokabular som spores i reformprosessen. Systematikken i denne språkbruken: fikseringen rundt spenningen mellom det som er *helt/ikke helt*, kunne også tas til inntekt for at det dreier seg om et semantisk felt hvor en idé om *helhet* er det konsoliderende elementet. Ser vi på den gradvise integreringen av sosialtjenesten, ser det også ut som *helhetsbegrepet* endres underveis i reformen. Men dette er ikke et spørsmål som tas opp i litteraturen.

¹¹³¹ Ibid. Se også Røysum (2012): 53-74.

Om NAV-reformen og loven kan knyttes til en sosialpolitisk vending, er Kjelle vold likevel klar på at mye av 91-lovens tankegods videreføres. Hvor mye er likevel ikke klart, idet hverken hun eller andre har diskutert mer eksplisitt hva loven innebærer, eller i hvilken grad sosialtjenesten og sosialt arbeid var tema i reformene. Dette spørsmålet forfølger jeg videre, først ved å se på selve lovteksten.

9.3 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Følger vi Kjelle vold representerer 2009-loven med noen unntak en videreføring av 91-loven. Med bakgrunn i Kjelle vold er tre endringer verdt å merke seg: (1) *Sosialtjenesten* erstattes av *kommunen* som «pliktsubjekt», altså den forvaltningsenhet som er ansvarlig for å tilby tjenester etter loven. (2) Sosialtjenestens arbeidsområde splittes, ved at noen tjenester flyttes over til *helse- og omsorg*. (3) *Arbeidslinja* skrives inn i formålsparagrafen. Disse tre endringene tyder på at loven medfører endringer i organisering, i oppgrensing av arbeidsområdet og i lovens siktemål – og dermed tolkningsgrunnlaget for de enkelte bestemmelser. Før jeg går inn i lovteksten og diskuterer hvordan disse endringene arter seg, hva de betyr for *sosialtjenesten*, vil jeg knyttet noen kommentarer til loven som tekst i relasjon til 91-loven.

Som tekst har loven blitt mindre omfangsrik. 91-loven hadde 12 kapitler med til sammen 73 paragrafer. 2009-loven har seks kapitler med totalt 51 paragrafer. Den delen av sosialtjenesten som undersøkes i avhandlingen, finnes i begge lovene i kapittel 1-5. Mens lovteksten som et hele har blitt fem-seks sider kortere, har delen av teksten som rommer kapittel 1-5 økt i fra cirka tre til seks sider. At hele lovteksten har blitt kortere henger sammen med to ting: (1) Ønske om å forenkle lovteksten: en del paragrafer er flytte om på, kapitler har skiftet navn og inndelingen i kapitler er endret. (2) Innsnevring av de *sosiale tjenester*: De kapitlene i 91-loven som omhandlet ansvaret for «rusmisbrukere» og «institusjoner og boliger med heldøgns omsorgsansvar» er tatt ut og ansvaret er overført til «helse- og omsorg», som arbeids- og myndighetsområde. At den delen av lovteksten jeg er opptatt av har blitt vesentlig lengre, skyldes en rekke helt nye paragrafer. Først og fremst §29 til §40, som alle omhandler det såkalte *Kvalifiseringsprogrammet*, en *sosialtjeneste* som dreier seg om å få folk i aktivitet og arbeid og som reflekterer det vi kan kalle en *arbeidsretting* av loven – at arbeid blir et mer sentralt motiv i loven enn det har vært. I det

¹¹³² Ibid.

videre skal vi se hvordan dette arter seg. Jeg ser først på formålsbestemmelsene, viser deretter hvilke føringer som legges for organisering og utførelse av arbeidet og til sist innholdet i tjenestene.

9.3.1 Lovens formål

Formålsbestemmelser ble først innført i sosiallovgivningen med 91-loven, og dette er første gangen de endres. Satt opp mot hverandre ser de to lovene sine respektive formålsbestemmelser slik ut (se Tabell 9.1, under):

TABELL 9.1: Formålsbestemmelsene i sosialtjenesteloven, 1991 og 2009

Lov om sosiale tjenester av 1991	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 2009
<p>Formålet med denne loven er</p> <p>a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre vilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer</p> <p>b) å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.</p>	<p>Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, <u>og fremme overgang til arbeid.* sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.*</u></p> <p><u>Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.*</u></p> <p>Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.</p>

* Formuleringer som er helt nye eller som har fått ny ordlyd er streket under.

2009-utgaven innfører enkelte nye formuleringer, og teksten har derfor blitt lengre. Enkelte formuleringer er flyttet og/eller endret, uten at det er sikkert hvorvidt de kommuniserer noe nytt. Lovproposisjonen betegner bestemmelsen som «en videreføring» av bokstav a) i 91-loven, og det nærmere innholdet følger dermed av 91-proposisjonens redegjørelse.¹¹³³ Samtidig presiseres at:

(...) lovens formål er utvidet til også å skulle fremme overgang til arbeid. Bakgrunnen for dette er at formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven ikke ble endret som følge av innføringen av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad i 2007. Utvidelsen skal gi støtte til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv gjennom deltakelse i arbeidslivet, i tillegg til å understreke det forhold at økonomisk stønad er ment å være en midlertidig ytelse.¹¹³⁴

¹¹³³ Ot. prp. nr. 46 (2008-2009): 42. Se også: Ot. prp. nr. 29 (1990-91): 19- 22.

¹¹³⁴ Ibid.

Om denne formuleringen er ny i formålsparagrafen, presenteres dette ikke som noen stor endring. Departementets intensjon er «at lovens formål skal oppstille de samme sosialpolitiske mål som gjeldende sosialtjenestelov».¹¹³⁵ Gjeldende lov er her loven etter innføringen av kvalifiseringsprogrammet i 2007, og *arbeidsrettingen* avspeiler at departementet ser «økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad» som «hovedvirkemidlene» i loven.¹¹³⁶

Formuleringen om at loven «skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud» er ny. Den kom inn først i Stortingets behandling av lovproposisjonen, og begrunnelsen finnes dermed i komitéinnstillingen: «Flertallet mener det er viktig å ha fokus på behovene barn og unge har for samordning av bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet».¹¹³⁷ Uten spesifikk referanse til andre lover, indikerer komitéflertallet at behov for *samordnet* og *helhetlig oppfølging* generelt bør bli, og blir, tatt inn i lover som regulerer tjenester for ulike «utsatte» grupper.

Den tredje endringen i 2009-paragrafen finner vi i formuleringen om at loven skal fremme «sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet». Formuleringen innebærer en omformulering/omstrukturering av 91-lovens mål, om at loven skal «å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». Formuleringen må dermed også ses i relasjon til 2009-lovens første ledd: «herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig». I 91-loven var dette ikke et generelt formål, men et mål overfor «mennesker med særlig behov». Det vises imidlertid til at den «i praksis» har blitt praktisert videre, og at den nye formuleringen innebærer en justering til praksis.¹¹³⁸ Målet om «at loven skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig skal være retningsgivende for utformingen av alle tjenester etter loven», innebærer altså formelt sett en utvidelse i forhold til 91-loven.¹¹³⁹ Målet avspeiler kommunens ansvar «for å hjelpe den enkelte til å mestre en selvstendig tilværelse og at loven fremdeles er «et sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte», de som faller utenfor eller ikke får tilstrekkelig hjelp.¹¹⁴⁰ Samtidig understrekes her at

¹¹³⁵ Ibid.: 27.

¹¹³⁶ Ibid.: 26

¹¹³⁷ Innst. 87 L (2009-2010): 10.

¹¹³⁸ Ot. prp. nr. 46 (2008-2009): 26.

¹¹³⁹ Ibid.

¹¹⁴⁰ Ibid.: 27-28.

kvalifiseringsprogrammet er det sentrale virkemiddelet for å hjelpe disse til å mestre en selvstendig tilværelse.¹¹⁴¹

Ser vi formålsbestemmelsene under ett, videreføres mye av tankegodset fra 91-loven. Loven skal «oppstille de samme sosialpolitiske mål» som den loven som gjelder idet reformen vedtas. I streng forstand er dette ikke 91-loven, men 91-loven etter endringene i 2007. Det er likevel et vesentlig poeng at selv om 91-loven er rimelig å se i relasjon til en politisk *arbeidslinje*, så skrives denne inn i formålsparagrafen først i 2009. Dette betyr at 2009-loven formaliserer en endring i tolkningsgrunnlaget for resten av lovteksten. I nokså bokstavelig forstand er det derfor rimelig å se lovreformen som en måte å styrke gjennomføringen av *arbeidslinjen*. Men bare det?

Formålsbestemmelsene kommuniserer generelle ambisjoner om *samordning* og *helhetlige* tjenester. Dels ligger dette som et implisitt element i den *arbeidslinja* som skrives inn i formålet, dels følger det med presiseringen i relasjon til «barn og unge». I tillegg ser vi en innholdsmessig endring av lovens *boligsosiale* aspekt og motivet om *aktivitet og deltakelse i samfunnet*. Dette kan ses som en utviding av en delintensjon, fra å være rettet mot *utsatte* grupper til å gjelde *alle*. Samtidig presiseres det at loven skal være et «sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte». Også her ligger det imidlertid en forventning om at et slikt «sikkerhetsnett» er mest effektivt som et steg på vei til å komme i arbeid. Loven synes dermed her å indikere en sterk *arbeidsretting*. I lovforarbeidene skilles sosialhjelpsmottakere ut som en gruppe som er særlig utsatt for å bli «passive mottakere» og avhengige offentlige stønader. Å gripe inn så tidlig som mulig antas som en viktig måte å forebygge passivitet som etter hvert leder til at folk blir langtidsmottakere. Å legge til grunn at loven har et generelt siktemål om å bidra til aktivitet og deltakelse, er i denne sammenhengen å gi den et element av (arbeidsrettet) forebygging som den ikke har hatt før. Selv om loven rommer andre motiv, må også disse knyttes til det overordnede målet om å styrke gjennomføringen av *arbeidslinja*. Så langt om lovens formål. I det videre skal vi se hvilke føringer som legges for organisering og utførelse av arbeidet.

9.3.2 Myndighetsrelasjoner, styring og organisering

Kapittel 2 om «ansvar etter loven» i 2009-loven erstatter 91-lovens «ansvarsfordeling og administrasjon». Skiftet i kapittelbetegnelse reflekterer en vesentlig endring: 91-lovens

¹¹⁴¹ Ibid.: 28.

kapittel har som sin kanskje viktigste funksjon å trekke opp grensene for arbeids- og myndighetsområdene mellom sosialstyre og -administrasjon i kommunen. 2009-lovens kapittel tjener til å spesifisere ansvaret og myndigheten til ulike forvaltningsnivå. Hensikten med den nye loven er å tydeliggjøre *kommunens* ansvar i NAV og den enkeltes rettigheter i møtet med de sosiale tjenester i NAV. *Kommunen* erstatter *sosialtjenesten* som pliktsubjekt og det trekkes en grense mellom *kommunen* og *staten*, i betydning NAV. Dette betyr at (1) *sosialtjenesten* ikke lengre brukes som betegnelse i denne delen i loven, (2) at forholdet mellom profesjonelle i *sosialadministrasjon* og folkevalgte i *sosialstyre* ikke lengre er tema, og (3) dette reflekteres i at hele kapittelet har fått ny struktur.¹¹⁴² Et vesentlig poeng er dessuten at de sosiale tjenester ikke bare reguleres gjennom sosialtjenesteloven, men også gjennom *lov av 2005 om arbeids- og velferdsforvaltningen* (heretter *NAV-loven*), som gir rettslig forankring for felles førstelinjetjeneste.¹¹⁴³ For å forstå hvordan arbeidet med sosiale tjenester skal organiseres, må vi følgelig undersøke hvordan dette formuleres i begge lover.

Det generelle prinsippet er at *kommunen* «er ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven».¹¹⁴⁴ *Kommunen* er ansvarlig for at tjenestene er «forsvarlige», og er derfor også pliktig å føre internkontroll.¹¹⁴⁵ *Staten* har et økonomisk ansvar «og skal yte årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunens utgifter».¹¹⁴⁶ Utover dette er det opptil den «enkelte kommune å sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester» som *kommunen* er gitt ansvar for.¹¹⁴⁷ *Kommunen* har ansvar for «nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids og velferdsforvaltningen», noe som i praksis vil si de som arbeider med sosiale tjenester.¹¹⁴⁸ *Staten* «skal sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personale, og at de som skal anvende loven ellers, får forsvarlig veiledning», for at det drives «forskning som

¹¹⁴² Betegnelsen *sosialtjenesten* forekommer et sted, i formuleringen om «informasjonsmaterieell som sosialtjenesten kan bruke». I det *sosialtjenesten* ellers ikke forekommer, og formelt ikke har noen plass i loven, framstår dette som en ren inkurie.

¹¹⁴³ Se Besl. O. nr. 59 (2005-2006) og Ot. prp. nr. 47 (2005-2006): 6.

¹¹⁴⁴ Sosialtjenesteloven (2009): §3, første ledd. Det gjelder noe mer presist de tjenester «som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen».

¹¹⁴⁵ *Ibid.* Henholdsvis §4 og 5, første ledd. Bestemmelsene om internkontroll kom først inn i 2001, men gjaldt da ikke økonomisk sosialhjelp (Se Ot. prp. nr. 62 (2000-2001)). 2009-lovens formulering innebærer at internkontrollen utvides til å gjelde alle tjenestene kommunen har ansvar for, inkludert økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram, og medfører en utviding av kommunens ansvarsområde. Dette handler å bygge ut ordninger og et apparat som sørger for likebehandling og et forsvarlig nivå på tjenester og ytelser. Denne begrunnelsen ligger også bak forsvarlighetskravet, og de to bestemmelsene må dermed ses i sammenheng. Se: Ot. prp. nr. 103 (2008-2009): 28-31. Disse bestemmelsene henger sammen med bestemmelser som angir tilsynsansvar, dels lokalisert hos staten ved helsetilsynet, og dels hos Fylkesmannen, jf. henholdsvis §8, første ledd, bokstav a) til c), samt tredje ledd, og deretter henholdsvis 9 og 10.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*: §11.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*: §7.

¹¹⁴⁸ *Ibid.*: §6.

kan få betydning for» oppgaveløsningen, og for «informasjonsmateriell som sosialtjenesten kan bruke».¹¹⁴⁹ *Staten* ved departementet, kan «uten hinder av taushetsplikten» kreve at kommunen gir de opplysninger som kreves for at departementet skal kunne utføre sine tilsynsplikter.¹¹⁵⁰

Det vi kunne kalle nedleggelsen av sosialstyret og sosialadministrasjonen er ikke tema i forarbeidene. Dette skyldes at ansvaret for tjenestene i siste instans alltid har ligget hos kommunen, noe det fremdeles gjør. Fordi lovens funksjon nå er å spesifisere kommunens ansvar i NAV, og dette forstås som et forvaltningsmessig anliggende og et spørsmål om nivåer, gir loven ingen videre føringer for hvordan arbeidet skal organiseres. For å forstå styringen av de sosiale tjenester må vi ty til NAV-loven, undersøke forholdet mellom de endringer som ble innført med NAV-loven i 2005 og sosialtjenesteloven i 2009, og hvilke føringer som på ulike måter legges for organiseringen av arbeidet med de sosiale tjenestene. Hvilke føringer ble så lagt for *sosialtjenesten* gjennom NAV-loven i 2005?¹¹⁵¹

For det første presiseres det at «samarbeidet med og integreringen av den kommunale sosialtjenesten er en sentral del av reformen».¹¹⁵² Det oppfattes som «avgjørende» at det statlige NAV og den kommunale sosialtjenesten «utvikler et samarbeid og tjenesterutiner som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningens samlede virkemidler kan brukes i førstelinjetjenesten».¹¹⁵³ Det overordnede hensyn er at NAV-kontoret utad skal framstå som en samlet enhet.¹¹⁵⁴ De ansatte beholder sine respektive tilsettingsforhold i stat og kommune, og det legges til grunn at kontoret bør (men ikke må) bygges over en modell med todelt ledelse (faglig og administrativ). For øvrig gis det ingen føringer for hvor lederen skal komme fra (stat eller kommune) og heller ikke at todelingen må fordeles på to personer. Det dreier seg først og fremst om to linjer. Dernest legges det til grunn at måten «ansvaret skal ivaretas ved det enkelte kontoret må reguleres i de lokale avtalene», i tråd med selvstyreprinsippet.¹¹⁵⁵ Det finnes ingen intensjoner her om at sosialtjenesten må underordnes ledere ansatt i NAV, med faglig bakgrunn i fra de statlige etatene (for arbeid og

¹¹⁴⁹ Ibid.: §8, henholdsvis første ledd, bokstav e), d) og f), og annet ledd.

¹¹⁵⁰ Ibid.: tredje ledd.

¹¹⁵¹ I 2005 er *Sosialtjenesten* fremdeles betegnelsen på det pliktsubjekt som står ansvarlig for tjenestene etter loven.

¹¹⁵² Ibid.: 36.

¹¹⁵³ Ibid.

¹¹⁵⁴ Jf. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, §13, første ledd.

¹¹⁵⁵ Ibid.: §14, første ledd. Se også: Ot. prp. nr. 47 (2005-2006): 42-43.

trygd). Når det gjelder arbeidet ved kontoret, gjelder et prinsipp om «gjensidig bistand» mellom NAV og sosialtjenesten, hvor begge skal bistå og informere den andre der hvor arbeidsoppgavene er overlappende.¹¹⁵⁶ NAV-loven gir ikke videre føringer for organiseringen av arbeidet. Det gjør heller ikke sosialtjenesteloven, i alle fall ikke direkte. Likevel, om vi ser flere bestemmelser i sammenheng og leser disse i lys av de føringer som legges for NAV gjennom reformdokumentene, finner vi mer konkrete føringer for arbeidsutførelsen.

Det som skjer med sosialtjenesten i 2005 er at arbeidet med økonomisk stønad defineres inn under «velferdsforvaltningens» samlede portefølje av virkemidler og inngår i den fysiske samlokalisering, som etablering av ny felles førstelinje innebærer. De øvrige sosiale tjenester holdes utenfor.¹¹⁵⁷ «Det administrative apparatet» til kommunen benyttes av NAV i arbeidet for å tilby «helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud», men uten at dette apparatet jobber i NAV – bare for.¹¹⁵⁸ Hensikten er at grensene mellom etatene opphører å eksistere for brukerne av tjenestene.¹¹⁵⁹ De skal slippe «rundgangen mellom kontorene», ha «ett sted å henvende seg» og få «tilbud om helhetlig avklaring av sine behov uavhengig av hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningen som har det underliggende ansvaret for ytelser og tjenester».¹¹⁶⁰ Dette betyr at de øvrige sosiale tjenester holdes utenfor NAVs begrep om *helhetlige* tjenester og at den sosiale behandlingsskjeden splittes opp.

Det er to argument som sammen utgjør begrunnelsen for oppsplittingen. Først knyttes det an til målet om å «styrke arbeidslinjen» gjennom «helhetlige» tjenester: Det antas at «alle ytelser og tjenester som er innrettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som står utenfor arbeidslivet», må «ses i sammenheng».¹¹⁶¹ Dernest advares det mot at forvaltningen kan «bli for altomfattende»: En fare er da at forvaltningen deles videre «inn i mindre enheter» og at en taper «gevinsten med reformen».¹¹⁶² Det innrømmes at oppsplitting av sosialtjenesten kan bety «en fragmentert og mindre tilgjengelig tjeneste for de mest utsatte

¹¹⁵⁶ Ibid.: §8.

¹¹⁵⁷ Jf. Lov om arbeids og velferdsforvaltningen, §13 om «felles lokale kontorer». Annet ledd lyder: «Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenestelovens kapittel 5». Se også: Ot. prp. nr. 47 (2005-2006): 40.

¹¹⁵⁸ Ibid.: 39-40.

¹¹⁵⁹ Ibid.: 41. Departementet presiserer at de med «samlokalisering» mener «fysisk lokalisering av tjenester i samme bygg».

¹¹⁶⁰ Ibid.

¹¹⁶¹ Ibid.: 41.

¹¹⁶² Ibid.: 42.

og vanskeligstilte sosialhjelpsmottakerne».¹¹⁶³ Fordi organiseringen av tjenestene «varierer sterkt», fordi dette henger sammen med den enkelte kommunes ressurser og fordi «hensynet til det lokale selvstyret» veier tungt, legges det til grunn at lovgiver bør være tilbakeholden med å trekke snevre grenser for hvilke kommunale tjenester som kan legges til de felles lokale kontorene».¹¹⁶⁴ Det oppfattes ikke som «hensiktsmessig å gå lenger enn å lovfeste en plikt til å inkludere økonomisk sosialhjelp».¹¹⁶⁵ Oppsplittingen av den sosiale behandlingsskjeden skjer altså fordi det å lovfeste for mange tjenester oppfattes som et inngrep i selvstyret, og fordi det å legge for mange tjenester inn under NAV kan true reformens målsetninger. Betyr dette også at tjenestene, utenom stønaden, ikke oppfattes tilstrekkelig arbeidsrettende til at de må ses i sammenheng med NAV? Sett i relasjon til den sterke *arbeidsrettingen* som ellers preger loven, kan det være en rimelig tolkning. Uansett er dette argumenter som kun holder fram til sosiallovsreformen i 2009.

En grunnpremiss i forarbeidene til 2009-loven er at en idé om «faglig sammenheng» etablerer et skille i den «gjeldende velferdslovgivningen», mellom «sosiale tjenester, økonomiske ytelser og arbeidsrettede tjenester på den ene siden, og helsetjenester på den andre siden».¹¹⁶⁶ Det er «nær faglig sammenheng», heter det i lovproposisjonen, «mellom forvaltningen av økonomisk stønad og tildeling av midlertidig husvære» og «informasjon, råd og veiledning». Sammenhengen ligger i at «informasjon, råd og veiledning (...) i praksis» gis «i tilknytning til de øvrige tjenestene».¹¹⁶⁷ Denne *faglige sammenhengen* har man oppdaget gjennom evalueringen NAV-reformen.¹¹⁶⁸ Når behandlingsskjeden gjenopprettes i 2009, så er det en tilpassing til denne idéen om *faglig sammenheng*. Det som i 2005 ble forstått som prinsipielt lite hensiktsmessig og som et unødige inngrep i selvstyret, ses i 2008 som fornuftig – fordi det eksisterer en nær *faglig sammenheng* mellom tjenestene. *Faglig sammenheng* har dermed blitt et viktig begrep, hvor det ikke var det i 2005 (eller før). Selv om behandlingsskjeden opprettholdes med 2009-loven, gis den en helt annen innramming. Arbeidet legges fysisk til NAV, skjer i samarbeid med og relasjon til NAV, og

¹¹⁶³ Ibid.: 41.

¹¹⁶⁴ Ibid.

¹¹⁶⁵ Ibid.

¹¹⁶⁶ Ot. prp. nr. 103 (2008-2009): 19.

¹¹⁶⁷ Ibid.

¹¹⁶⁸ I denne sammenhengen vises det til en studie i fra Handelshøyskolen BI som kartlegger hvilke tjenester som har blitt lagt til kontorene. Studien bare refereres, uten at det oppgis noen referanse.

integreres med NAVs prinsipper for utførelse av arbeid. Hva dette innebærer skal vi se i neste del.

9.3.3 De sosiale tjenester i NAV.

I 2009-loven finner vi bestemmelsene om innholdet i de sosiale tjenestene i kapittel 4 og 5 om *generelle tjenester* og *individuelle tjenester*. Sett i forhold til 91-loven er det gjort to endringer av overordnet karakter: Arbeidsområdet innsnevres ved at en del tjenester tas ut av loven, og bruken av betegnelsen *sosiale tjenester* endres gjennom en omstrukturering av kapitlene hvor nye betegnelser tas i bruk.

Det som tas ut er først og fremst knyttet til *rusfeltet*. Begrunnelsen er at lovreformen skal understøtte «samordning og koordinering av NAV-kontorets samlede tilbud». NAV har ikke noe definert ansvar for *rusfeltet* fordi dette behandlingstilbudet «i 2004 ble overført (...) til spesialisthelsetjenesteloven og definert som helsehjelp», med det faglige ansvaret lokalisert i Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Det legges opp til at *rusfeltet* for framtiden, også her ut i fra en tanke om *faglig sammenheng*, «vil samordnes» gjennom «en framtidig helse- og omsorgslov».¹¹⁶⁹ Omstruktureringen skjer ved at 91-lovens kapittel 4 om *sosiale tjenester* slås sammen med kapittel 5 om *økonomisk stønad* og 5a om *kvalifiseringsprogram*. Disse tre samles under betegnelsen *individuelle tjenester*. Som følge er bruken av termen *sosiale tjenester* endret: I 91-loven betegnet *sosiale tjenester* (generelt) det *arbeidet* som skulle utføres av sosialtjenesten. I tillegg brukes *sosiale tjenester* som betegnelse på et definert sett av *tjenester*, lokalisert i lovens kapittel 4 om *sosiale tjenester*. I 2009-loven brukes *sosiale tjenester* bare om *kommunens ansvar i NAV*. I det videre skal vi se hva dette ansvaret består i.

Kapitlet om «generelle oppgaver» angir et generelt perspektiv i arbeidet med sosiale tjenester og kapitlet representerer i hovedsak en videreføring av 91-loven.¹¹⁷⁰ Enkelte endringer følger av den ovenfor nevnte innsnevringen av arbeidsområdet.¹¹⁷¹ Under kapitlet om *generelle oppgaver* gjelder nå følgende bestemmelser:

¹¹⁶⁹ Ibid. Samtlige sitat hentet fra s. 19. Helse- og omsorgslov ble utredet av Bernt-utvalget, se NOU 2004: 18 – *Helhet og plan i helse- og sosialtjenestene*.

¹¹⁷⁰ Ibid.: 32.

¹¹⁷¹ Ibid.

(§12) «informasjon og generell forebyggende virksomhet», som viderefører 91-lovens §3-1, første og annet ledd, samt §3-5.¹¹⁷²

(§13) «samarbeid med andre deler av forvaltningen», som viderefører 91-lovens §3-2.¹¹⁷³

(§14) «samarbeid med frivillige organisasjoner», som viderefører 91-lovens §3-3.¹¹⁷⁴

(§15) «boliger til vanskeligstilte», som viderefører 91-lovens §3-4.¹¹⁷⁵

(§16) «beredskapsplan, hjelpeplikt og gjensidig bistand», som viderefører 91-lovens §3-6.¹¹⁷⁶

§16 viderefører en bestemmelse som ble lagt til da *lov om helsemessig og sosial beredskap* (helseberedskapsloven) i fra 2000 erstattet *lov om helsemessig beredskap* (1955).¹¹⁷⁷ For øvrig representerer dette en videreføring av 91-loven. Det tilføres ingen nye mål eller formuleringer her. Samtidig må denne virksomheten i sin helhet forstås i relasjon til at de sosiale tjenestene nå i langt større grad dreier seg om å understøtte *arbeidslinja*.

Kapitlet om «individuelle tjenester» er en ny konstellasjon, lovteknisk og semantisk, og inneholder følgende bestemmelser:

(§17) i 2009-loven om «opplysning, råd og veiledning» tilsvarer §4-1 i 91-loven og representerer en videreføring.¹¹⁷⁸

(§18-26) i 2009-loven tilsvarer og viderefører 91-lovens kapittel om økonomisk stønad; §5-1 til 5-9, med unntak av en endring i bestemmelsene om «bruk av vilkår; §20 i 2009-loven / §5-3 i 91-loven.¹¹⁷⁹

(§27) i 2009-loven om «midlertidig botilbud» tilsvarer og viderefører 91-lovens §4-5.¹¹⁸⁰

(§28) i 2009-loven om «rett til individuell plan» er en videreføring av 91-lovens §4-3a, innført i 2003 i relasjon til den såkalte Rusreform II.¹¹⁸¹

(§29-40) i 2009-loven om «kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad» viderefører 91-lovens kapittel 5A, innført i 2007.¹¹⁸²

¹¹⁷² Ibid.: 44.

¹¹⁷³ Ibid.

¹¹⁷⁴ Ibid.

¹¹⁷⁵ Ibid.

¹¹⁷⁶ Ibid.

¹¹⁷⁷ Se: Ot.prp. nr. 89 (1998-1999) Om lov om helsemessig og sosial beredskap. Reformen av helseberedskapsloven er et uttrykk for en mer generell tendens til at *helse* og *sosial* ses mer i sammenheng

¹¹⁷⁸ Ibid.: 44.

¹¹⁷⁹ Ibid.

¹¹⁸⁰ Ibid.: 45.

¹¹⁸¹ Ibid. Se også: Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) Rusreform II og rett til individuell plan, kapittel 10 og merknader til de enkelte bestemmelser.

¹¹⁸² Ibid.: 46. Se også: Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover.

(§4-2) i 1991-loven om «tjenester» tas ut. Det samme gjelder §4-3 (ikke bokstav a) om «hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv» og §4-4 om «tiltak ved særlig tyngende omsorgsoppgaver». Disse er nå flyttet over til helse- og omsorgslovgivningen.¹¹⁸³

§20 om «bruk av vilkår» er en av de bestemmelsene hvor det gjøres små, men vesentlige endringer: (1) Innholdet omstruktureres ved at formuleringen om at det kan stilles som vilkår at mottakeren skal utføre «passende arbeidsoppgaver», flyttes opp. (2) Det presiseres at vilkårene ikke må være «uforholdsmessig byrdefulle» (se Tabell 9.2, under). Av proposisjonen går det fram at dette representerer en lovfesting av «den alminnelige vilkårs læren», av departementet begrunnet i «pedagogiske» hensyn.¹¹⁸⁴ I forarbeidene vises det til at sosialtjenesten tenderer til ikke å benytte seg av muligheten til å stille vilkår om arbeid. Samtidig vet vi at aktivisering gjennom arbeid, med klar regularitet, repeteres som det fremste løsenet mot problemet med et voksende antall passive stønadsmottakere, og at dette nå er skrevet inn i formålsbestemmelsene. Når dette gjøres av «pedagogiske grunner», virker det rimelig å tro at det bakenfor ligger et ønske om å påvirke måten loven blir håndhevet, og at dette uttrykker en *arbeidsretting* av arbeidet med de sosiale tjenestene.

TABELL 9.2: Vilårsbestemmelsene, 1991 og 2009

91-lovens §5-3	2009-lovens §20
<p>Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad (...). Vilårsene må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilårsene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover.</p> <p>Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbæres.</p>	<p>Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.</p> <p>Vilkårsene må ha nær sammenheng med vedtaket. <u>De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte.</u> * Vilårsene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.</p>

* Formuleringer som er helt nye eller som har fått ny ordlyd er streket under.

Arbeidsmotivet kommer nå inn tidlig i formuleringen, der den før kom til slutt. I formuleringen om at vilkår ikke må være *uforholdsmessig byrdefulle og urimelig innskrenke*,

¹¹⁸³ Se: Lov om kommune helse- og omsorgstjenester av 2011:

¹¹⁸⁴ Ibid.: 35 og 45.

ligger det samtidig en implisitt anerkjennelse av at vilkår kan bære *byrdefulle* og *innskrenke* valg og handlefrihet. Hva som blir *uforholdsmessig* og *urimelig* blir et spørsmål om skjønn i saksbehandlingen. Men det skal ikke ligge noen motsetning i å yte hjelp og å pålegge folk å arbeide. Det er etter loven ikke en urimelig innskrenking av handlefriheten. At mottakerne skal arbeide blir, skal vi snart se, en sentral del av tjenestetilbudet.

Den neste endringen finner vi i bestemmelsen om individuell plan (jf. §27): «Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. §42.» Denne er altså ikke ny i 2009, men ny i forhold til 91-loven. Da individuell plan ble innført i 2003, var det ut i fra sammenfildrede mål: (1) Det var et ønske om å styrke brukerens stilling: «aktiv brukermedvirkning, større trygghet og forutsigbarhet for brukere, gjennom; og (2) «avklaring av ansvarsforhold og sikring av samordning, koordinering og samarbeid mellom ulike deler av tjenesteapparatet».¹¹⁸⁵ Som bakgrunn ble det vist til at sosialtjenesten hadde «etterlyst et samarbeidsverktøy», og hensikten var nettopp, «i tillegg til å gi brukeren en rettighet, å utforme et verktøy for samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom ulike etater og sektorer».¹¹⁸⁶ Innføringen av individuell plan er i så måte nok et uttrykk for at problemet med for lite samordnet forvaltning har blitt møtt på flere måter de siste tiårene. Den er et forsøk på å knytte forvaltningen nærmere sammen, forut for en eventuell organisatorisk samordning.

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet er den største endringen i loven. Kvalifiseringsprogrammet begrunnes med referanse til «behov for en forsterket innsats overfor personer som i dagens system blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid».¹¹⁸⁷ Videre:

Tilbudet er ment for personer i målgruppen som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Alle vil ikke nå målet om å komme i arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedret livskvalitet og bedre funksjonsevne. Målgruppen omfatter personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden eller arbeidsmarkedsloven og som er i, eller står i fare for å komme i, en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom.¹¹⁸⁸

¹¹⁸⁵ Se: Ot. prp. nr. 54 (2002-2003): 61.

¹¹⁸⁶ Ibid.

¹¹⁸⁷ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 25.

¹¹⁸⁸ Ibid.

Programmet formes gjennom 11 paragrafer (jf. §29-40). De sentrale bestemmelsene er de som angir hva programmet innebærer og hvem som er aktuelle for det (jf. §29-33) og som legger de viktigste føringene for kvalifiseringsstøtten (jf. §35). Generelt åpner disse bestemmelsene et nokså vidt rom for skjønn hos de som skal legge opp programmet for en bruker. Programmet legger rammer og setter overordnede mål, men tilsvarende ikke ét bestemt innhold eller forløp.

I proposisjonen legges det til grunn at «personer som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde vil tilhøre målgruppen», så også «personer som oppfyller vilkårene for å motta sosialhjelp (...), men som av ulike grunner unnlater å søke om dette».¹¹⁸⁹ Det sentrale er dermed ikke hvorvidt vedkommende har søkt sosialhjelp, men at vedkommende har problemer som tilsier at dette kunne bli gjort, og at dette ville blitt innvilget. Inngangsvilkåret, «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne» vil forutsette «skjønsmessige vurderinger», i sær når det gjelder «arbeidsevne». Vesentlig nedsatt «inntektsevne», formuleres mer presist som, «at evnen til inntektsgivende arbeid redusert med minst halvparten».¹¹⁹⁰ Når det gjelder «vesentlig nedsatt arbeidsevne» forutsettes det at vedkommende «har gjennomgått arbeidsevnevurdering».¹¹⁹¹

Det finnes ingen klar definisjon av *arbeidsevnevurdering*, men vi finner en del føringer i loven og proposisjonen. Generelt anføres det at «arbeids- og inntektsevne er knyttet til forholdet mellom den enkeltes muligheter og begrensninger og arbeidslivets krav og forventninger».¹¹⁹² *Arbeidsevnevurderingen* innebærer at det må dokumenteres at det er «hensiktsmessig og nødvendig» med «tett og koordinert bistand gjennom deltakelse».¹¹⁹³ Hensikten er å trekke en grense opp mot «deltakere som ikke har behov for, ikke er i stand til eller ikke er motivert for så aktive arbeidsrettede virkemidler som programmet innebærer».¹¹⁹⁴ «Skjønnsutøvelsen» må her «ta utgangspunkt i en kartlegging og avklaring av søkers behov», og vurderingen «må skje i NAV-kontoret i tett samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten».¹¹⁹⁵

¹¹⁸⁹ Ibid.: 53

¹¹⁹⁰ Ibid.: 26.

¹¹⁹¹ Sosialtjenesteloven (2009), §29, bokstav a). Se også Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 26.

¹¹⁹² Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 26.

¹¹⁹³ Ibid.

¹¹⁹⁴ Ibid.

¹¹⁹⁵ Ibid.: 27

Loven forutsetter at iverksettelse av programmet skal skje «senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn».¹¹⁹⁶ Fristen begrunnes i to forhold: (1) Perioden for behandling av søknaden må være tilstrekkelig lang til at forvaltningen rekker «gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen og den skjønnsmessige vurderingen som kommunen må foreta med hensyn til om deltakelse i programmet vil være nødvendig og hensiktsmessig i forhold til den enkelte søker».¹¹⁹⁷ (2) Denne følger av den forrige: «det vil være store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å ta en person som ellers ville komme i ordinært arbeid, inn i et relativt langvarig program».¹¹⁹⁸ En søker altså balanse mellom (a) hensynet til å få så mange som mulig inn i programmet, (b) kostnadene ved å ta inn de som ikke greier å gjennomføre og (c) kostnadene ved å ta inn folk som kunne gjennomført, men ikke trenger et slikt program for å komme i arbeid. Denne balansegangen tydeliggjør kompleksiteten i skjønnstutøvelsen. Det skal vurderes hvorvidt den enkeltes problem er av en slik art at vedkommende kvalifiserer for programmet. Derneft om den enkelte har tilstrekkelig svekkelse i arbeids-/inntekts-/funksjonsevne, og samtidig er tilstrekkelig motivert til å kunne gjennomføre, men ikke for motivert/kompetent til at vedkommende kan gå rett ut i arbeid. Denne modellen er «valgt av effektivitetshensyn, det vil si for lettere å treffe riktig målgruppe for kvalifiseringsprogrammet».¹¹⁹⁹ NAV tilbyr også verktøy for å strukturere skjønnnet, og legger føringer for hva slags kunnskap/kompetanse som skal ligge i bunnen for det.

De som er aktuelle for programmet «skal bistås av NAV-kontoret gjennom det samme metodiske rammeverket som øvrige brukere av kontoret».¹²⁰⁰ To aspekter ved dette «metodiske rammeverket» er sentrale. Det er (1) *kartleggingen*, som skal «synliggjøre de faktorene som påvirker den enkeltes arbeids- og funksjonsevne». Herunder «kompetanse, erfaring, interesser, ønsker, helse, sosiale forhold, hjelpebehov, evnenivå, lese- og skriveferdigheter, arbeidsmuligheter nasjonalt og lokalt».¹²⁰¹ Deretter er det (2) *arbeidsevne- og funksjonsvurderinger*, som innebærer en vurdering av «brukerens reelle muligheter for å skaffe seg arbeid», og «handler om en skjønnsmessig vurdering basert på de faktorene som er

¹¹⁹⁶ Sosialtjenesteloven (2009): §31.

¹¹⁹⁷ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 29-30.

¹¹⁹⁸ Ibid.: 30.

¹¹⁹⁹ Ibid.: 26.

¹²⁰⁰ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 27.

¹²⁰¹ Ibid.

kartlagt og skjer i samarbeid med brukeren».¹²⁰² For å sikre grunnlaget for skjønnsutøvelsen, arbeides det med å utvikle kompetansen både fra lokalt og sentralt hold. Det forutsettes at «kompetansehevende tiltak i NAV-kontoret vil (...) bidra til å styrke rettsikkerheten for søkerne til kvalifiseringsprogrammet».¹²⁰³ Loven presiserer at departementet kan gi nærmere bestemmelser «om bruken av arbeidsevnevurderinger, herunder faglig innhold og metode».¹²⁰⁴ Det vises til at departementet arbeider «med å utvikle felles arbeids- og funksjonsevnevurderinger», at de er «opptatt av at de skjønsmessige vilkårene stiller krav til faglig kompetanse og vil følge opp dette området».¹²⁰⁵ *Arbeidsevnevurderingen* viser hvor sterke føringer statlige myndigheter yrkesutøvelsen. Ser vi sosialtjenestens utvikling i et lengre perspektiv, representerer arbeidsevnevurderingen den første lovfestede arbeidsmetoden. Slik legges også sterke føringer for det sosiale arbeidet – ut i fra etatens mål.

Bestemmelsene om «kvalifiseringsprogrammets innhold» (jf.§30) gir forslag til hva programmet mer konkret kan inneholde av tiltak. Det «skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking», men «kan» også inneholde «andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid».¹²⁰⁶ «Andre tiltak» kan her bety «opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende».¹²⁰⁷ I tillegg kan det «settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet m.v».¹²⁰⁸ Poenget er at innholdet «skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger».¹²⁰⁹ For å hjelpe med koordineringen av tjenestene, har også deltakerne i programmet rett på *individuell plan*.¹²¹⁰ Skillet mellom *arbeidsrettede tiltak* og *andre tiltak* må forstås i relasjon til antakelsen om at «gjennomføring (av programmet) vil forutsette motiverte deltakere».¹²¹¹ Selv om det skilles mellom *arbeidsrettede* og *andre tiltak*, er skillet ikke veldig skarpt. Det ligger en forventning her om at også *andre tiltak* kan forberede og gjøre deltakeren mottakelig for det egentlige programmet, med *arbeidsrettede*

¹²⁰² Ibid.

¹²⁰³ Ibid.: 33.

¹²⁰⁴ Sosialtjenesteloven (2009): §29, tredje ledd.

¹²⁰⁵ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 35.

¹²⁰⁶ Sosialtjenesteloven (2009): §30, første ledd.

¹²⁰⁷ Ibid.: annet ledd.

¹²⁰⁸ Ibid.

¹²⁰⁹ Ibid.: tredje ledd.

¹²¹⁰ Ibid.: §33.

¹²¹¹ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 30.

tiltak. Det antas her også at kvalifiseringsstønad, som deltakerne i programmet automatisk kvalifiserer for, vil virke motiverende.¹²¹²

En ting som ligger fast, er at programmet «skal være helårig og på full tid».¹²¹³ *Full tid* betyr (1) at NAV «disponerer» deltakerens «arbeidstid» - «tilsvarende 37,5 timer per uke», og følgelig (2) at deltakeren stiller «sin arbeidstid til disposisjon».¹²¹⁴

Kravet om full tid er begrunnet i hensynet til et effektivt kvalifiseringsløp og overgang til arbeidsliv eller utdanning så snart som mulig. Begrunnelsen er videre at programmet skal ha et omfang som er tilnærmet normal arbeidstid. Dette bidrar til å motvirke passivisering. Programmet vil imidlertid være rettet mot en målgruppe som kan ha svært ulike forutsetninger og behov for bistand. På samme måte som denne situasjonen vil påvirke utformingen av tiltak i programmet, vil den måtte påvirke omfanget av tid som skal settes av til de ulike tiltakene.¹²¹⁵

Deltakeren gir dermed fra seg tiden, for å få den strukturert av NAV innenfor det som vanligvis betegnes som *normalarbeidstid*. Uavhengig av innhold, skal deltakelse i seg selv virke *aktiviserende*. Uten at det nevnes, må programmet forventes å virke sosialt disiplinierende gjennom en tilvenning til arbeidslivets tidsrytme. Selv om det er kommunen som er ansvarlig for tjenesten, er det NAV som disponerer deltakerens tid, og det er NAV sine *metoder, standardiserte verktøy* og lignende, som legger rammene for arbeidet. Avslutningsvis her skal vi se hvilke føringer som legges for kvalifiseringsstønad.

Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet kvalifiserer for kvalifiseringsstønad.¹²¹⁶ Stønad er ikke individuelt tilpasset og nivået er normert, samtidig som enkelte tilpasninger kan gjøres. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad, og for «den som forsørger barn» finnes det «barnetillegg».¹²¹⁷ Stønad er dermed noe i retning av det mange har ment at sosialhjelpen burde være, en rettighetsbasert standardisert ytelse. Stønadens innretning er også formet i relasjon til, dels som en motsats til sosialhjelpen:

¹²¹² Sosialtjenesteloven (2009): §29, annet ledd.

¹²¹³ Ibid., §30, fjerde ledd. Det forutsettes at programmet har ett års varighet, for det kan forlenges med ytterligere ett år, jf. §32, første ledd.

¹²¹⁴ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 54.

¹²¹⁵ Ibid.: 29.

¹²¹⁶ Sosialtjenesteloven (2009): §29, annet ledd, og 35, §første ledd.

¹²¹⁷ Ibid.: §35, annet og fjerde ledd.

Den bør fastsettes slik at den primært sikrer den enkelte deltaker dekning av rimelige utgifter til et nøkternt og forsvarlig livsopphold. Det bør legges vekt på at en fast og forutsigbar ytelse både når det gjelder nivå og varighet, vil bidra til en større trygghet enn økonomisk sosialhjelp gjør i dag. Stønaden skal motivere den enkelte til aktiv deltakelse og representere et insentiv til å komme seg inn i arbeidslivet. Stønaden bør være tilstrekkelig høy til at den representerer et reelt alternativ til økonomisk sosialhjelp, slik at ikke en stor del av programdeltakerne vil ha behov for supplerende sosialhjelp.¹²¹⁸

Stønaden skal altså bidra til trygghet og virke motiverende. Deltakere i kvalifiseringsprogram kan ikke motta mer i samlet stønad enn det kvalifiseringsstønaden utgjør. Dersom deltakere mottar andre ytelser eller har annen inntekt, vil det føre til fratrekk i stønaden slik at summen av ytelser tilsvarer kvalifiseringsstønaden. Dette er nettopp fordi stønaden ikke skal svekke motivasjonen til å komme i arbeid. Det blir derfor lagt vekt på at nivået må være tilstrekkelig, men ikke for høyt. Det må være økonomisk mer lønnsomt å komme i arbeid enn å være passiv mottaker av ytelser. Det går også fram at kvalifiseringsstønaden i mange tilfeller vil utgjøre et mindre beløp enn hva sosialhjelp kan gi. Vurderingen er at kvalifiseringsstønaden er et steg på vei til arbeid og høyere inntekt, og at nivået likevel ligger høyt nok til «å representere et reelt alternativ til sosialhjelp».¹²¹⁹ Dette bidrar til å underbygge inntrykket av at programmet og stønaden er en del av en politisk pakke som har til hensikt å trekke folk bort i fra sosialhjelp/sosiale tjenester og over i arbeid. Når alle tjenestene er koblet sammen, betyr det at de som tidligere henvendte seg til sosialkontoret og ble betraktet ut i fra en tanke om at de hadde sosiale problem, nå skal bli sett som noen som ikke har arbeid.

Jeg har søkt å vise hva den nye loven betyr for *sosialtjenesten* og for vilkårene for å utøve *sosialfaglig* arbeid. Som Kjellevold har vist, videreføres sentrale bestemmelser og dermed også tenkningen i fra 91-loven. Jeg vil imidlertid hevde at loven gis en helt annen innramming. Fra et forvaltningshistorisk ståsted er det et vesentlig poeng at *sosialtjenesten som forvaltningsenhet* forsvinner og at tjenestene nå tilbys innenfor rammen av NAV. Dette betyr at relasjonen mellom sosialstyret og sosialadministrasjonen ikke lengre er tema. De som arbeider med sosiale tjenester er nå underordnet NAV sine mål og måter å organisere arbeidet. Samtidig ser vi en systematisk *arbeidsretting* av lovteksten. *Arbeidslinja* skrives inn i formålet og det *arbeidsrettende* kvalifiseringsprogrammet framstår nå som det mest sentrale virkemiddelet, og bakgrunnen for at *arbeidsevnevurdering* lovfestes som

¹²¹⁸ Ot. prp. nr. 70 (2006-2007): 37.

¹²¹⁹ Ibid.: 40-41. Resonnementet er basert på diskusjoner av stønaden på disse sidene.

arbeidsmetodikk. Arbeidsområdet grenses opp på nytt: rus skilles ut, mens de sosiale tjenester nå grenses inn ut i fra en idé om *faglig sammenheng* og for å ivareta NAVs overordnede mål om helhetlige og koordinert tjenestetilbud med sikte på å lette overgang til arbeid. At behandlingsskjeden videreføres, skyldes denne underliggende idéen om *helhet* og måten *helheten* skal bidra til *arbeidsretting*. Dels ser vi en faktisk *arbeidsretting* av loven, dels ser vi en semantisk bevegelse, hvor *sosial* forsvinner ut og *arbeid* tar over. Det virker rimelig å tro at loven generelt endrer vilkårene for faglig skjønnsutøvelse: Det legges sterkere føringer for arbeidet gjennom loven og etaten gis mer myndighet til å styre arbeidet. Samtidig ser vi hvordan *arbeid* blir et signalbegrep også for å betegne innholdet i arbeidet med tjenestene, noe som gir grunn for å spørre om hva slags rom NAV gir for *sosialfaglige* vurderinger. I neste del skal vi fylle ut forståelsen av loven ved å undersøke bakgrunnen for at den kommer.

9.4 Lov om sosiale tjenester i NAV – I kontekst.

Kjelle vold setter 2009-loven i forbindelse med NAV-reformen. Gitt litteraturens forståelse av NAV-reformen, må loven forstås opp mot *arbeidslinja* og ønsket om mer *helhetlige* og *brukerorienterte*. Jeg har i forrige del vist at 2009-loven, selv om den viderefører mye av 91-loven, virker sterkt *arbeidsrettende*. Hensikten i det følgende, er å undersøke om den nye loven kommer, ikke bare som en nødvendig følge av ideer om samordning, men om sosialtjenesten, sosialt arbeid eller sosialhjelpsmottakere mer spesielt, oppfattes som et problem. Jeg tar først for meg loven med bakgrunn i proposisjonen hvor den ble lagt fram, og viser deretter hvordan det helt konkret knyttes an til NAV-reformen. Jeg er dels opptatt av å vise hvordan problemhorisonten formuleres, og dels hvilke idéer om arbeidet i NAV og sosialtjenesten preger de sentrale reformdokumentene.

9.4.1 Behovet for reform av sosiallovgivningen, 2009.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter *2009-loven*) ble vedtatt 18. desember 2009 og trådte i kraft 1. januar 2010. Vedtaksgrunnlaget er en Odelstingsproposisjon fra vårsesjonen 2009 (heretter *lovproposisjonen*) og en påfølgende

innstilling fra komiteen.¹²²⁰ I lovproposisjonen blir det tidlig klart at NAV-reformen utgjør bakgrunnen for en ny lov:

Etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reformen) er et hovedgrep i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik. De organisatoriske og innholdsmessige endringer som er gjennomført i arbeids- og velferdsforvaltningen utgjør et viktig bakteppe for dette lovforslaget. Det vil i dette kapitlet derfor bli gjort rede for hovedpunktene i NAV-reformen.¹²²¹

Bakgrunnskapitlet består i hovedsak av en beskrivelse av selve NAV-reformen, uten noen videre redegjørelse for de overgripende kontekster som NAV-reformen må forstås i relasjon til. NAV utlegges som den umiddelbare konteksten for reformen, og lovreformen fremstår som et naturlig steg videre i utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen:

Flere i arbeid er en av de viktigste målsetningene med NAV-reformen, og bærebjelken i Regjeringens fattigdomsbekjempelse. Departementet ønsker med dette lovforslaget å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, og legge til rette for nye satsinger.¹²²²

Det vises til at etableringen av NAV-kontoret, men også innføringen av kvalifiseringsprogram (i 2007), «har skapt behov for lovgivning som (...) støtter opp under samordning og koordinering» av kontorets «samlede tilbud»:

En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.¹²²³

Kvalifiseringsprogrammet er begrunnet spesielt med referanse til mottakere av økonomisk sosialhjelp, det representerer en tilpasning av de sosiale tjenestene til NAV, og presenteres som en viktig foranledning for lovreformen.¹²²⁴ Antakelsen er at «felles forvaltning av tjenestetilbudene vil kunne styrke kvaliteten og tilrettelegge for mer målrettede tjenester, fremme brukervennlighet og tilgjengelighet, og bidra til en ubyråkratisk og effektiv forvaltning».¹²²⁵ Det forventede resultatet er flere i arbeid. Lovreformen har altså et praktisk

¹²²⁰ Saken ble først fremmet for sent på våren til at Stortinget rakk å behandle den. Den ble derfor lagt fram på nytt som lovproposisjon på høsten., uten at innholdet ble endret. Fra 2008/2009 til 2009/2010 opphørte skillet mellom Odelsting og Lagting. Fra høsten 2009 heter det dermed ikke lengre odelstingsproposisjon (Ot.prp.) men lovproposisjon (Prop. L.)

¹²²¹ Ot.prp. nr. 103 (2008-09): 6

¹²²² Ibid.: 8.

¹²²³ Ibid. Proposisjonen siterer *Arbeids- og velferdsmeldingen*.

¹²²⁴ Kvalifiseringsprogrammet kom inn som et tillegg i kapittel fem, som §5A. Se Ot.prp. nr. 70 (2006-2007).

¹²²⁵ Ibid.

siktemål og et prinsipielt politisk siktemål: Den skal bidra til harmonisering mellom lovverket og tjenesteytingen, og til å tydeliggjøre forholdet mellom to politikkområder.

Foruten NAV-reformen, vises det til Bernt-utvalgets arbeid (nedsatt i 2003) «for å utrede og foreslå en harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen». Målet var å «sikre ensartet regulering av likeartede tjenester og helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov», og bidra til å «hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenesteytere og sektorer». Utvalgets arbeid retter seg dermed mot det samme rettssubjekt som sosiallovsreformen: *brukere med sammensatte behov*. Målet er å samordne lovgivningen innenfor sosial og helse. Målet: samordning mellom tjenestekområder og harmonisering mellom lovverk og praksis, er også sammenfallende med NAV-reformen.¹²²⁶ Av lovproposisjonen går det samtidig klart fram at Bernt-utvalgets foretrukne modell for harmonisering: full samordning av helse- og sosiallovgivningen til et samlet lovverk, ikke kommer til å bli fulgt opp.

Sosiallovsreformen kommer som et resultat av NAV-reformen og følger en annen samordningslogikk enn Bernt-utvalget. Sosialtjenesteloven tenkes splittet opp, slik at deler av det som var «sosial» blir «helse», mens andre deler videreføres som «sosial» i den nye loven. Det ser dermed ut som NAV-reformen har lagt føringer for utviklingen av den kommunale tjenestesektoren som Bernt-utvalget enten har gått i mot, eller som de ikke har tatt høyde for. NAV-reformen kan spores til et vedtak i 2001 om å utrede samordning av de tre etatene. Den påfølgende utredningen, den såkalte SATS-meldingen, forelå før Bernt-utvalget ble nedsatt.¹²²⁷ Dermed virker det pussig om Bernt-utvalget ikke har tatt høyde for en slik samordning. Hvorvidt Bernt-utvalget har forholdt seg til ideer om en forvaltningsreform lar seg ikke lese ut av lovproposisjonen. Men at Bernt-utvalgets arbeid ikke gjennomgås mer utdypende, underbygger inntrykket av NAV-reformen som *den* konteksten lovreformen først og fremst må forstås innenfor.

De dokumentene som i lovproposisjonen presenteres som de viktigste bakgrunnsdokumentene, er proposisjonen (2005) hvor NAV-reformen ble lagt fram (heretter *NAV-proposisjonen*) og stortingsmeldingen (2006) om *Arbeid, velferd og inkludering* (heretter *Arbeids- og velferdsmeldingen* eller *Stortingsmeldingen*), hvor kvalifiseringsprogrammet ble lagt fram. For å bedre forstå bakgrunnen for den nye loven, vil

¹²²⁶ Avsnittet er basert på beskrivelsen av Bernt-utvalget i lovproposisjonen. Se: Ot.prp. nr. 103 (2008-2009): 7-8.

¹²²⁷ St. meld. nr. 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.

jeg i det videre vise hvordan reformbehovet utlegges i disse dokumentene. Hva slags problemhorisont som blir utpenslet og i hvilken grad sosialtjenesten er en del av problemet.

9.4.2 Behovet for reform av «arbeids- og velferdsforvaltningen», 2005.

Gjennomgang av måloppnåelsen og analyser av langsiktige samfunnsmessige utviklingstrekk, viser at det er et klart behov for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Reformbehovet vises tydelig ved at 700 000 personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og er avhengig av offentlige stønader, ved at for mange brukere blir gående for lenge på passive stønader før de får aktiv hjelp, og ved at brukerne møter en oppsplittet forvaltning som er organisert på tvers av mange brukeres behov.¹²²⁸

Slik gis den første generelle begrunnelsen for det som skal bli NAV-reformen. Utover i *NAV-proposisjonen* tydeliggjøres reformbehovet på tre måter: (1) Det gis en nokså generell beskrivelse av trekk ved samfunnsutviklingen og formuleres noen antakelser om videre utvikling. (2) Det gis en framstilling av arbeids- og velferdsforvaltningen, etatenes oppgaver og organisering. (3) Det gis en detaljert beskrivelse av de grupper som står utenfor arbeidslivet og som reformen bør siktes inn mot.

I omtalen av «samfunnsmessige utfordringer og utfordringer for arbeids- og velferdsforvaltningen» er beskrivelsene av utviklingen lite konkret, samtidig som det formuleres en rekke forventninger til fremtiden: Det forventes at den demografiske utviklingen, og først og fremst alderssammensetningen, fører med seg press på arbeidskraftreserven, færre i arbeid og som betaler skatt, og økende etterspørsel etter tjenester og en sterk vekst i utgifter til pensjon – fra 102 til 197 milliarder i perioden 2001 til 2030. Det forventes at «globalisering» innebærer større mobilitet i arbeidsmarkedet, med hyppigere bytte av jobb, samt at økende arbeidsinnvandring setter nye krav til arbeidsmåter og kompetanse i NAV. Det forventes at arbeidslivet vil stille økende krav til formalkompetanse, og det forventes at forvaltningen må tilpasse seg «mer bevisste» brukere, med «større forventninger om individuell og kompetent behandling».¹²²⁹

Samlet ser vi her en ganske eksplisert politisk forventningshorisont: Det er ikke en generell beskrivelse som brukes for å drøfte løsninger, men en spissing som bygger oppunder det kravet som ble formulert allerede i 2001, at samordning av de tre etatene er nødvendig. Samordningsbehovet underbygges med referanse til «internasjonale tendenser». Det vises til

¹²²⁸ St. prp. nr. 46 (2004-2005): 6.

¹²²⁹ Denne beskrivelsen baserer seg på avsnittet «samfunnsmessige utviklingstrekk og utfordringer for arbeids- og velferdsforvaltningen». Se *Ibid.*: 28-30.

at en rekke land de senere årene har gjennomført reformer innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, og at «reformene har klare fellestrekk»:

Stadig flere personer står utenfor arbeidsmarkedet og mottar passive ytelser, også i perioder med økt sysselsetting, synkende ledighet og mangel på arbeidskraft. Dette har ført til et betydelig press på de offentlige utgiftene og redusert handlefrihet i den økonomiske politikken. Målsettingen for reformene har vært å snu denne utviklingen ved å mobilisere større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder, øke arbeidskrafttilbudet og sysselsettingen og derved redusere de offentlige utgiftene.¹²³⁰

Det sentrale her er at reformene ikke bare skal møte langsiktige strukturelle utfordringer, men også løse problemet med en forvaltning «som oppleves som fragmentert og lite effektiv».¹²³¹ Reformene representerer derfor også et ønske «om å rette oppmerksomheten mot brukernes behov for helhetlige tjenester framfor forvaltningens behov for klart definerte oppgaver».¹²³² Løsningen blir etablering av «ett felles møtepunkt eller inngangsdør der tjenestene leveres via et fysisk mottak».¹²³³ I proposisjonen vurderes det ikke hvorvidt disse reformene har fungert, det bare slås fast at dette har skjedd i en rekke land. Videre i proposisjonen finner vi en tilsvarende beskrivelse av «dagens arbeids- og velferdsforvaltning» i Norge.¹²³⁴ Dette er en fortettet versjon av en beskrivelse først gitt av *Rattsø-utvalget* (2004), som utredet NAV-reformen.¹²³⁵ Her trekkes en lang historisk linje: Det fastslås at samordningsbehovet innenfor arbeids- og velferdssektoren kommer som en reaksjon på en utvikling preget av tiltagende spesialisering:

Dagens spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltning skriver seg tilbake til slutten av 1800-tallet. Tidligere ble det offentlige engasjement utløst av at folk ble rammet av fattigdom. Mot 1900-tallet og utover ble en rekke funksjoner løftet ut av fattigforsorgen, for å sikre den enkelte sosial trygghet. Etter hvert vokste det fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste med vekt på spesialisering og rettighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak. Ansvaret ble overført fra lekfolk til spesialiserte funksjoner og profesjoner. Over tid ble stadig flere grupper løftet ut av sosialtjenesten og over til rettighetsfestede ytelser og tiltak.¹²³⁶

Videre følger en beskrivelse av de tre etatene, deres arbeids- og myndighetsområder og deres organisering. Beskrivelsen er nokså generell og viser ikke problemer med forvaltningens virkemåte – med et unntak: Med basis i en undersøkelse fra Sosial- og helsedirektoratet

¹²³⁰ Ibid.: 39.

¹²³¹ Ibid.

¹²³² Ibid.

¹²³³ Ibid.

¹²³⁴ Ibid.: 19-27.

¹²³⁵ Ibid. NOU 2004: 13: 30-84.

¹²³⁶ Ibid.: 19.

(2004) vises det til variasjoner i sosialtjenestens praksis med å stille vilkår i forbindelse med tjenestene. De fleste kontorene bruker vilkår, men primært i relasjon til søknader om stønad og i liten grad i forbindelse med «sosialt rehabiliteringsarbeid».¹²³⁷ Det presiseres også at «enda færre bruker vilkår knyttet til arbeid for sosialhjelp».¹²³⁸ Beskrivelsen inngår i en argumentativ struktur hvor den bidrar til å underbygge den grunnleggende premissen om samordning, spikret i 2001: Det er «behov for nye grep» i arbeids- og velferdspolitikken og «organisering er en del av svaret».¹²³⁹ Det er samtidig interessant at sosialtjenesten er det eneste stedet hvor de hefter seg ved konkrete problemer. I dette tilfellet, at en ikke gjør bruk av *arbeidsrettende* tiltak.

Sitatet over synliggjør samtidig et annet poeng: «Dagens spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltning skriver seg tilbake til slutten av 1800-tallet», står det. Noe som må kunne kalles en anakronisme. Betegnelsen «arbeids- og velferdsforvaltning» skriver seg først og fremst i fra prosessen med NAV-reformen. NAV - «Ny arbeids- og velferdsforvaltningen» er egentlig en selvmotsigelse, fordi det ikke fantes noen arbeids- og velferdsforvaltning før NAV. Betegnelsen dukker først opp hos *Rattsø-utvalget*. I *SATS-meldingen*, som er det første sentrale dokumentet i NAV-reformen, finnes begrepskonstellasjonen «arbeid- og velferd» bare i innledningen, hvor målene for en «arbeids- og velferdsreform» formuleres.¹²⁴⁰ I en tilsvarende historisk utlegning i *SATS-meldingen*, brukes uttrykket «dagens spesialiserte velferdsapparat».¹²⁴¹

Den utviklingen som har ført til at de tre sektorene har vokst fram som ulike sektorer, spesialisert i egne etater med egne tjenester og ytelser, henger vel nettopp sammen med at «arbeids- og velferdspolitikken» ikke har eksistert som noe konseptuelt hele. Etatene har blitt formet i relasjon til politikk innenfor tre separate, om ikke helt uavhengige politikkkfelt. Vi skal ikke fullstendig utelukke at begrepskonstellasjonen «arbeid- og velferd» ikke har vært brukt før. Men omfanget og måten den brukes er definitivt ny. Denne omskrivningen trenger ikke finne sted som følge av noe bevisst ambisjon om å redefinere politikken. Det kan først og fremst ses som en indikasjon på hvordan samordningen av politikkkfeltene akkompagneres av historisk-semantisk bevegelser. Politikkkfelt som tidligere har blitt diskutert mest som

¹²³⁷ Ibid.: 24.

¹²³⁸ Ibid.

¹²³⁹ Ibid.

¹²⁴⁰ Se St. meld. nr. 14 (2002-2003): 4.

¹²⁴¹ Ibid.: 19.

sosial- eller *arbeidsmarkedspolitikk*, omtales her først og fremst som *arbeids-* og *velferdspolitik*. I denne sammenhengen virker det tilsynelatende helt rimelig å omskrive historien om norsk sosialpolitikk.

Så til det *tallmessige* grunnlaget for reformen. 700 000 er et tall som går igjen i de dokumentene som er kilder til NAV-reformen (jf. sitatet s. 409). 700 000 er det antallet som står uten arbeid i 2004, idet *Rattsø-utvalget* leverer sin NOU. Tallet brukes i en argumentativ sammensetning som går igjen: Det vises til at 700 000 står uten arbeid, og mot dette bakteppet formuleres behovet for å bringe flere inn i arbeid.

Følger vi diskusjonen videre, er det tydelig at selv om 700 000 er det tallet som oftest refereres, så tilsvarer *ikke* dette det antallet en med rimelighet kan forvente at skal komme i arbeid gjennom en bedre organisering av tjenestene. Tvert om presiseres det, med referanse til *Rattsø-utvalget*, at «måloppnåelsen for arbeidsmarkedspolitikken i all hovedsak synes å ha vært god».¹²⁴² Det en kan gjøre noe med er «enkeltgrupper, særlig langtidsledige arbeidstakere», hvor «måloppnåelsen har vært for svak».¹²⁴³ Blant disse *enkeltgruppene* skilles mellom mottakere av «sykdomsrelaterte stønader» og de som mottar «økonomisk sosialhjelp». Blant de som mottar sykdomsrelaterte stønader kan vi skille mellom de som tenker seg at det er mulig kan komme i arbeid, og de som en aksepterer at trolig ikke vil gjøre det.

Sekkebetegnelsen «sykdomsrelaterte stønader» omfatter en rekke ytelser: *Sykepenger*, *rehabiliterings-* og *attføringspenger*, *tidsbegrenset uførestønad* og *varig uførepensjon*. Av disse er det kun varig uførepensjon som ikke er forbundet med en forventning om at mottakeren skal helt eller delvis tilbake i arbeid. Alle de øvrige ytelsene akkompagneres av et opplegg for å bedre mottakerens «arbeidsevne», med sikte på at vedkommende skal helt eller delvis tilbake i arbeid.¹²⁴⁴ Innenfor disse «enkeltgruppene» er det to som oppfattes som særlig problematisk: Det er de uførepensjonerte, fordi «de settes varig ut av arbeidslivet», og sosialhjelpsmottakere.¹²⁴⁵ De som mottar sosialhjelp har relativt sett høy hyppighet av

¹²⁴² Ibid.: 30-31. Norge har lav arbeidsledighet og de fleste kommer raskt i arbeid. I 2004 utgjorde ledigheten omlag 4,5 % av arbeidsstyrken, og kun 9% av disse hadde vært ledige 1 år eller mer, mens 75% gikk ledige mindre enn 6 måneder. Disse 4,5 % utgjorde i 2004 90 000 mottakere av dagpenger.

¹²⁴³ Ibid.: 31.

¹²⁴⁴ For en mer fullstendig gjennomgang av systemet for inntektssikring, se: St. meld. nr. 9 (2006-2007): 115-131. Av proposisjonen går det fram at det totale antallet uførepensjonerte i 2004 var 302 300, mens til sammen 237 900 mottok en av de andre sykdomsrelaterte ytelsene. Rundt samme tid var det om lag 62 000 som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde, mens det totale antallet som mottok en form for sosialhjelp var om lag 130 000.

¹²⁴⁵ Ibid.: 31

såkalte «lange og sammensatte» stønadsforløp, som igjen antas å bidra til at folk havner varig utenfor arbeidslivet. Antakelsen er at det finnes sammenhenger mellom langtidsledighet og uførepensjonering. Det vises til at stønadsforløp som begynner med «sosiale problem» relativt sett tenderer til å vare lengst og at mottakerne her går lang tid før de møter arbeidsrettede tiltak. Her påpekes også hva vi kan kalle et *systemproblem*: Det er i forbindelse med disse «lange og sammensatte forløpene», som i sær er forbundet med sosialhjelpsmottakere, at en mener å identifisere det såkalte «innelåsingsproblemet». Samtidig viser en til at det også i denne gruppen, relativt sett, er fler som kommer tilbake i arbeid. Sosialhjelpsmottakere blir slik forstått som en gruppe som det er rimelige muligheter for å hjelpe tilbake i arbeid.¹²⁴⁶

Sosialhjelpsmottakere utgjør altså ikke den største gruppen blant dem som står utenfor arbeidslivet og mottar stønader. Men de er viktig i argumentasjonen for å synliggjøre reformbehovet. Som gruppe synliggjør de behovene for å få flere lettere i arbeid. I tillegg er de viktige for å synliggjøre problemet med «kasteballer»:

I følge utredningsutvalget er problemene med dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen først og fremst knyttet til brukere som med utgangspunkt i samme behov må forholde seg til flere etater, samtidig eller over tid. Hovedtyngden av disse har behov for en eller annen form for arbeidsrettet bistand. (...) Brukernes rundgang mellom etatene er framholdt som en viktig svakhet ved dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Slike rundgangstilfeller omtales ofte som «kasteballer». Det er ulike typer av overganger mellom etater, og det varierer hvor problematisk det er for brukerne å ha flere etater som de kan henvende seg til. Problematiske overganger vil først og fremst dreie seg om brukere som det er vanskelig å få til helhetlige løsninger for, og som tilfredsstillende vedkommende brukers behov. Slike saker kan også medføre betydelig ressursbruk fra etatenes side.¹²⁴⁷

Det bemerkes at *Rattsø-utvalget* har lagt til grunn at «kasteballsproblemet» vanskelig lar seg dokumentere, men at «innelåsingsproblemet» sannsynligvis er et større problem.¹²⁴⁸ «Den langt største andelen brukere som er registrert i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten forholder seg bare til en etat for å få en tjeneste eller ytelse».¹²⁴⁹ Samtidig antas det at «innelåsingen» i realiteten fører til at folk som burde fått tjenester i fra flere etater bare får i fra en, og at brukere ikke får tjenester de burde ha hatt. Og om det ikke er det største problemet, og omfanget er vanskelig å fastslå, poengteres det at det «kan likevel ikke være

¹²⁴⁶ Ibid.: 31-33. Avsnittet er basert på gjennomgangen av Frisch-senterets analyser av inntektssikringssystemets virkemåter, og Rattsø-utvalgets kommentarer til analysene.

¹²⁴⁷ Ibid.: 34.

¹²⁴⁸ Ibid.

¹²⁴⁹ Ibid.

tvil om at dette for enkelte brukere er et problem». Kasteballs- og innelåsingsproblemet koples slik sammen for å synliggjøre at «en reorganisering av arbeids- og velferdsetaten vil kunne gi et viktig bidrag både for å få flere i arbeid og færre på trygd, for bedre brukerroretting og for økt kostnadseffektivitet».¹²⁵⁰ Her ligger utgangspunktet for Regjeringens rasjonale for NAV-reformen: «I en mer samordnet forvaltning kan ressursene i dagens etater utnyttes på en måte som er bedre for brukerne, og som samtidig er mer kostnadseffektiv».¹²⁵¹

Etter at NAV-reformen ble vedtatt og implementering kom i gang, ble oppmerksomheten skiftet fra tjenestenes organisering, til innholdet i dem. I *Arbeids- og velferdsmeldingen* ble det lagt føringer for videre reform, nå med vekt på innholdet i virkemidlene og tjenesteytingen.

9.4.3 Behovet for reform av virkemiddelapparatet, 2007.

Det første vi kan lese i *Arbeids- og velferdsmeldingen* er at «Norge er mulighetenes samfunn», hvor «de aller fleste som lever har (...) trygg økonomi og en høy materiell velferd. Arbeidsløsheten er lav og yrkesdeltakingen er høy. Vi har et høyt utdanningsnivå, en effektiv økonomi og relativt små forskjeller mellom folk».¹²⁵² Likevel:

Rundt 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder mottar til enhver tid ytelser til livsopphold fra det offentlige. Om lag 500 000 årsverk går årlig tapt på grunn av sykdom og arbeidsuførhet. Mange av disse kan ikke og skal ikke arbeide. Gjennom midlertidige og permanente ordninger for inntektssikring sørger samfunnet for at den enkelte som kommer i en slik situasjon har en anstendig inntekt. Dette er en viktig del av vårt velferdssamfunn. De siste 20 årene har det imidlertid vært en sterk vekst i antallet som lever på livsoppholdsytelser fra det offentlige. Denne veksten har skjedd til tross for at helsetilstanden i befolkningen samlet har blitt bedre. Mye av veksten har sammenheng med at befolkningen har blitt eldre, men det forklarer langt fra alt. Regjeringen har som mål å snu denne trenden. Økt levealder er et gode for den enkelte. Det bør samtidig ikke være noe automatikk i at økende levealder for den enkelte skal innebære tilsvarende økte offentlige velferdsutgifter. Snarere bør utgangspunktet være at utgiftene for den som lever lengre, skyves lenger ut i tid.¹²⁵³

Målet er gjenkjennelig. Flere av de 700 000 skal inkluderes i mulighetens samfunn: De skal inkluderes i arbeidslivet, bli selvhjulpne, bidra til skatteinntektene og forhindre at utgiftene hopper seg opp. Sett i forhold til *NAV-proposisjonen*, presenterer *Arbeids- og velferdsmeldingen* en langt mer utførlig analyse av trekk ved utviklingen, som legger

¹²⁵⁰ Ibid.: 35.

¹²⁵¹ Ibid.: 37.

¹²⁵² St. meld. nr. 9 (2006-2007): 13.

¹²⁵³ Ibid.: 14.

grunnlag for konklusjoner om hva som har preget utviklingen og om en del mekanismer som (antas) at preger utviklingen.¹²⁵⁴ Som forklaring på hvordan vi har kommet i den situasjon som til stadighet refereres, hvor 700 000 står utenfor arbeidslivet, utlegges følgende:

Økende sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet har gått sammen med økende sykefravær og en økende andel av personer i yrkesaktiv alder på trygd. Endringer i befolkningsstrukturen med stadig flere eldre og personer med opparbeidede rettigheter kan forklare deler av økningen av antall personer på trygdeytelser, men også en rekke strukturelle forhold kan bidra til å forklare disse utviklingstrekkene.¹²⁵⁵

Det vesentlige her er imidlertid ikke forklaringen, men at det i grupper som står utenfor arbeidslivet ligger et «potensiale for økt yrkesdeltakelse».¹²⁵⁶ I beskrivelsen av samfunnsutviklingen legges det vekt på at «arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og en god utnyttelse av arbeidskraften er den beste garantien for at velferdssamfunnet kan videreutvikles og forbedres».¹²⁵⁷ Mer spesifikt:

Arbeidstilbudet har stor betydning for offentlige inntekter, og for det offentlige velferdstilbudet. En høy yrkesdeltakelse innebærer at en stor del av befolkningen i yrkesaktiv alder har inntekt av eget arbeid og opptjener trygderettigheter. Personer som faller ut av arbeidslivet på grunn av sykdom eller andre grunner har derfor fortsatt økonomisk trygghet og slipper å leve på privat forsørgelse. Dette øker velferden for innbyggerne.¹²⁵⁸

Det sentrale poenget er at arbeid er en premiss og en nødvendighet for god utvikling, for den enkelte og for samfunnet. Flere i arbeid er et imperativ, og derfor rettes oppmerksomheten nå også mot grupper som det tidligere har vært akseptert at ikke arbeidet. Meldingen signaliserer slik en generelt lavere aksept for at ulike grupper ikke kan arbeide.

Med dette som utgangspunkt kretser meldingen rundt tre problemer: (1) Hvordan «fremme inkludering i», (2) hindre «utstøting fra», og (3) bedre «tilbakeføring av folk til» arbeidslivet. Når meldingen diskuterer «inkludering» og «utstøting» er det med sikte på å finne løsninger som sikrer at folk blir i arbeidslivet lengre: Å «forebygge utstøting» er «enkler» og «mer effektivt» enn å drive «tilbakeføring» av de som allerede har havnet

¹²⁵⁴ Her framlegges kvantitativt materiale som dekker lengre tidslinjer innenfor flere områder: «Samfunnsøkonomiske utviklingstrekk og langsiktige utfordringer» (1950-2050), «betydningen av arbeidstilbudet for offentlige finanser», «arbeidsstyrke og sysselsetting» (1972-2005), «utviklingstrekk på arbeidsmarkedet» (1972-2005), «arbeid og fordeling», «globalisering», «utdanning, kompetanse og yrkesdeltakelse», «arbeidsliv og familieliv», og «innvandring og arbeidsinnvandring».

¹²⁵⁵ Ibid.: 37.

¹²⁵⁶ Ibid.: 37.

¹²⁵⁷ Ibid.

¹²⁵⁸ Ibid.

utenfor.¹²⁵⁹ Dels pekes dette ut som et ansvar for arbeids- og velferdsetaten. Dels presiseres at dette må betraktes i relasjon til arbeidsliv og arbeidsmiljø, og at deler av ansvaret ligger til den enkelte virksomhet. Meldingen har også et eget kapittel om «et forebyggende arbeidsliv».¹²⁶⁰ Hvordan dette diskuteres i relasjon til arbeidsmiljøproblematikk blir et sidespor her, og jeg vil ikke gå videre inn på det. NAVs mandat, deres bidrag til *arbeidslinja*, knyttes primært til arbeidet med «tilbakeføring» av de som har havnet utenfor. Vi kan imidlertid merke oss bredden i den politiske innsatsen, og se det som et uttrykk for hvordan *arbeidslinja* bidrar til å binde flere politikkkfelt sammen.

I likhet med *NAV-proposisjonen* innebefatter problembeskrivelsen i *Arbeids- og velferdsmeldingen* diskusjoner av enkeltgrupper som er mer problematiske enn andre. Som i *NAV-proposisjonen* dreier det seg om en spesifisering av de 700 000: Det er et generelt problem at «at mange mottar midlertidige sykdomsrelaterte stønader eller økonomisk sosialhjelp i lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn».¹²⁶¹ I meldingen legges det enda større trykk på sosialhjelpsmottakere, som en gruppe som er særlig vanskelig å tilbakeføre:

De som starter et stønadsforløp som følge av et sosialt problem (økonomisk sosialhjelp) synes å ha større problemer med å komme i arbeid sammenlignet med de som kommer inn i stønadssystemet på grunn av arbeidsledighet (dagpenger) eller et helseproblem (sykepenger). De som starter et stønadsforløp med sosialhjelp er gjennomgående yngre og har mindre yrkeserfaring enn de som i utgangspunktet har et ledighets- eller et helseproblem. Mottakere av økonomisk sosialhjelp kjennetegnes ofte av langvarige og sammensatte stønadsforløp. For denne gruppen tar det også lengst tid før ordinære arbeidsmarkedstiltak og attføring iverksettes.¹²⁶²

Denne gruppen har det vanskeligste utgangspunktet og er vanskeligst å håndtere. Det vises samtidig til at en har gjort endringer i tjenestene, men at disse endringene har synliggjort «en tendens til forflytning av problemer fra ett område til et annet», og at tendensen bare kan motvirkes ved «koordinert og samtidig innsats på flere områder».¹²⁶³ Konklusjonen er at «analysene kan tyde på at det samlede velferdstilbudet ikke er godt nok innrettet i forhold til behovet for bistand blant enkelte grupper, og at det ikke i tilstrekkelig grad ivaretar og fremmer målet om arbeid».¹²⁶⁴

¹²⁵⁹ Ibid. Dette er en type utsagn som gjentas i ulike vendinger. Se for eksempel i innledningskapittelet eller s. 114.

¹²⁶⁰ Ibid.: 233-241.

¹²⁶¹ Ibid.: 38.

¹²⁶² Ibid.: 58. Se også s. 40-42.

¹²⁶³ Ibid.: 59.

¹²⁶⁴ Ibid.

Her ser vi oppmerksomhetsforskyvingen fra organisering til velferdstilbud. Det klare resultatet her er innføringen av kvalifiseringsprogrammet, som setter sosialtjenesten i forbindelse med *arbeidslinja* på en ny måte og gjør det sosiale arbeidet generelt sett mer *arbeidsrettet*. Meldingen tematiserer imidlertid ikke bare innholdet i tjenestene, men legger også opp til en arbeidsretting av kompetansegrunnlaget og arbeidet. Det presiseres at reformen ikke bare impliserer en ny måte å organiseres virksomheten, men også «utvikling av kompetanse, ledelse og nye arbeidsmåter og former for samarbeid».¹²⁶⁵ De ansatte må ha «god og riktig kompetanse i forhold til oppgavene de skal løse», og reformen krever «oppbygging av ny kompetanse og utvikling av eksisterende kompetanse».¹²⁶⁶ Det legges opp til «opplæring, utvikling av holdninger, verdier, ferdigheter og spesifikk fagkunnskap», både for «den enkelte ansatte» og på «det organisatoriske nivået», og «felles læringsprosesser og utvikling av en kultur som understøtter målene for reformen vil her stå sentralt. Samlet vil det både på kort og lengre sikt».¹²⁶⁷

Det vises til at en innenfor NAV har utarbeidet en «samlet plan for kompetanseutvikling», som spesifiserer hva slags kompetanse ulike arbeidsoppgaver fordrer og hvordan en ser for seg utviklingen av denne kompetansen.¹²⁶⁸ For å «ivareta effektiv samordning av tjenestetilbud, et brukerorientert perspektiv og metoder for brukermedvirkning» vil en etablere «en rekke tiltak som vil være felles for alle NAV-kontorene», som skal «strukturere arbeidet». En vil innføre «felles metodisk rammeverk som skal ha arbeid og aktivitet som mål», med en «mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering som kan gi grunnlag for felles forståelse av brukers behov og ressurser».¹²⁶⁹ En vil innføre et prinsipp med «kontaktperson eller koordinator (...) som samordner aktiviteter og tjenesteytere, og som er brukerens rådgiver og veileder i hele eller deler av den tiden brukeren har kontakt med kontoret», ta i bruk «individuelle planer som skal bidra til at tjenestemottaker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud», og innføre «retningslinjer for samhandling mellom NAV-kontoret og andre offentlig instanser om og med felles brukere». For å kvalitetssikre arbeidet etableres «et helhetlig styrings- og rapporteringssystem som omfatter sosialtjenesten og tilbudet fra den statlige

¹²⁶⁵ Ibid.

¹²⁶⁶ Ibid.: 82

¹²⁶⁷ Ibid.

¹²⁶⁸ Ibid.: 81-82

¹²⁶⁹ Ibid.: 83-84.

etaten, bl.a. med sikte på å få fram resultater og effekter av den samlede innsatsen i den nye førstelinjetjenesten».¹²⁷⁰

I relasjon til disse «felles tiltakene» rettet mot arbeidet i førstelinjetjenesten, formuleres mål for kompetanseutviklingen: En skiller ut to overordnede «kompetanseområder»: «ledelseutvikling» og «reformkritisk kompetanse», og spesifiserer deretter syv «kompetansekrav og -tiltak» innenfor disse. Det er. De ulike kompetansekrav og tiltak som formuleres innenfor kompetanseområdene er: «basiskompetanse», «kompetanse i brukermedvirkning», «kompetanse knyttet til ulike veilederroller i førstelinjetjenesten, samt individuell oppfølging og metodekunnskap», «arbeids- og velferdsfaglig kompetanse», «forvaltnings- og regelverkskompetanse» og «grunnleggende IKT-kompetanse».¹²⁷¹

«Reformkritisk» er et sentralt begrep for å forstå begge de formulerte kompetanseområdene, fordi det binder dem sammen: «Ledelseutviklingen» legger «vekt på reformkritiske utfordringer og tiltak», samtidig som «reformkritisk kompetanse» er et område i seg selv. Begrepet *reformkritisk* blir ikke gjort eksplisitt rede for og brukes bare i den sammenhengen hvor de to kompetanseområdene formuleres. På den siden dreier det seg om *ledelseutvikling*, «basert på enhetlig ledelse knyttet til målene for reformen og med vekt på reformkritiske utfordringer og tiltak». På den andre siden dreier det seg om utvikling av *reformkritisk kompetanse* for seg selv, «som legger vekt på helhetlig tilnærming i forhold til brukerne, et tydelig arbeidsfokus og sosial inkludering». Det *reformkritiske* synes slik å implisere at det dreier seg om å sikre ivaretagelsen av målene for NAV-reformen. Når dette formuleres som kompetanseområder, som mer spesifikk krav og tiltak skal fylle med innhold, virker det rimelig å se kompetanseutviklingen som en måte å bygge lojalitet til reformens målsetning.¹²⁷²

Meldingens begrep om *basiskompetanse* impliserer «den felles faglige forståelsen i hele arbeids- og velferdsforvaltningen om mål, visjon, verdier og holdninger».¹²⁷³ Det dreier seg altså ikke bare om å lære en bestemt ting, et klart definert fag. I bunnen for idéen om kompetanseutviklingen ligger det an antakelse om NAV står overfor noen utfordringer (jf. over), og at «felles læringsprosesser og utvikling av en kultur som understøtter målene for

¹²⁷⁰ Ibid.: 83.

¹²⁷¹ Ibid.: 82-83.

¹²⁷² Avsnittet baserer seg på redegjørelsen for «kompetanse i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen». Se Ibid.: 81-83.

¹²⁷³ Ibid.: 82.

reformen vil stå sentralt» for å møte disse utfordringene. Dette må innebefatte «opplæring, utvikling av holdninger, verdier, ferdigheter og spesifikk fagkunnskap» både for «den enkelte ansatte og det organisatoriske nivået». ¹²⁷⁴

Kompetanse i brukermedvirkning må forstås i relasjon til NAV-reformens mål om brukerorientering. ¹²⁷⁵ Det dreier seg om å ha «kunnskap om og ferdigheter i å gjennomføre dialog med brukerne», og dernest «evne til å utnytte brukernes erfaring og kompetanse om egen situasjon i forbindelse med planlegging av tiltak og tjenester med sikte på deltakelse i arbeid og aktivitet». ¹²⁷⁶ Nært forbundet med dette er målet om «kompetanse knyttet til ulike veilederroller (...), individuell oppfølging og metodekunnskap». ¹²⁷⁷ Her presiseres det at det vil være behov for både «breddekompetanse og spesialistkompetanse». Det legges til grunn at «mer vekt på individuell oppfølging» setter «økte krav til profesjonell skjønnsutøvelse og personlig kompetanse». ¹²⁷⁸ *Personlig kompetanse* forstås her som «holdninger og ferdigheter», og må forstås i relasjon til konseptualiseringen av *basiskompetanse* (jf. over). Når det gjelder skjønnsutøvelsen, presiseres det at «en viktig utfordring» knytter seg til «å vurdere arbeids- og inntektsevne». Det sentrale her er *arbeids- og velferdsfaglig kompetanse*, hvor også kunnskap om lokalt og regionalt arbeidsmarked, «samt ferdigheter og kompetanse når det gjelder å motivere og bistå den enkelte til å komme i arbeid». ¹²⁷⁹ *Forvaltnings- og regelverkskompetanse* er nødvendig for å ivareta politiske målsetninger og drive myndighetsutøvelse mer generelt.

Det vi ser her er at felles kompetanseutvikling henger sterkt sammen med etableringen av (1) «felles metodisk rammeverk som skal ha arbeid og aktivitet som mål» og (2) ««mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering som kan gi grunnlag for felles forståelse av brukers behov og ressurser». ¹²⁸⁰ Utviklingen av kompetansen styres med basis i etatens mål og tar sikte på en bevisst forming av «grunnlaget» som de ansatte har med bakgrunn utdanning, yrkeserfaring og fra de respektive etatene. Uten at det her finnes noen eksplisitt kritikk av bestemte fagområder, representerer

¹²⁷⁴ Ibid.

¹²⁷⁵ Jf. St. prp. nr. 46 (2004-2005).

¹²⁷⁶ St. meld. Nr. 9 (2006-2007): 82.

¹²⁷⁷ Ibid.

¹²⁷⁸ Ibid.

¹²⁷⁹ Ibid.: 82-83.

¹²⁸⁰ Ibid.: 83.

dette mer implisitt en vending bort i fra de *særfagligheter* som preget sosialtjenesten før reformen. I den grad noe av dette kan karakteriseres som særfaglig, synes det først og fremst å være det som konseptualiseres som *arbeids- og velferdsfaglig kompetanse*.

Det gis ikke ét klart svar på hvorledes kompetanseutviklingen skal gjennomføres, men pekes på flere muligheter: «intern opplæring, ulike etter- og videreutdanningstilbud og gjennom rekruttering».¹²⁸¹ Dels er det snakk om å reformere kompetansen som er der, dels kan det være snakke om å rekruttere nye folk som har rett kompetanse. Samtidig presiseres det at «det er vesentlig at høyskole- og universitetssystemet er tilpasset behovet for kompetanse i årene fremover»:

Temaer og problemstillinger som det kan være aktuelt å drøfte i den forbindelse er hvordan høyere utdanning kan bidra til å ivareta overordnede reformmål, spørsmål om separate utdanningsløp vs. behov for mer samordning og felles utdanningsløp, behov for mer skreddersydde utdanningstilbud vs. utdanninger som rekrutterer for et bredere arbeidsmarked, organisering av tilbud knyttet til behovet for hhv. grunnutdanning, videre- og etterutdanning, betydningen av praksis i utdanningen, krav til forskningsbasert utdanning og mulighet for spesialisering og fordypning gjennom lengre utdanningsløp. Det er samtidig viktig at den profesjonskompetanse som er nødvendig, blir videreført i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.¹²⁸²

Det gis altså her signaler om at det er behov for, og vil bli tatt initiativ til, en sterkere samordning mellom utdanningssektoren og arbeidslivet, for å kunne sikre rekrutteringen av rett kompetanse til NAV. Dette skjer uten klar referanse til enkeltfag eller profesjoner, samtidig som vi ser presiseringen til sist: «at den profesjonskompetanse som er nødvendig videreføres». Mer implisitt ligger det antydninger her i retning av at utdanningssystemet ikke er tilstrekkelig tilpasset NAV og at sammensetningen av profesjonskompetanse ikke er slik den kunne/burde vært. Noe er nødvendig, andre ting mindre nødvendig, uten at det er klart hva som er hva.

Med bakgrunn i *Arbeids- og velferdsmeldingen* får vi altså vite mye om hva slags tenkning om fag, kompetanse og arbeidskraft som har vokst fram i relasjon til NAV-reformen. Hvordan sosialt arbeid som blir forstått, som fag, yrke, profesjon eller arbeidskraft, får vi ikke noe direkte inntak til. Det er begreper som ikke er i bruk her. Samtidig ser vi en rimelig klar forming av et kompetansefelt i relasjon til målet om arbeid – til *arbeidslinja* – i form av en implisitt grensdragning overfor det som fantes av kompetanse i etatene før

¹²⁸¹ Ibid.

¹²⁸² Ibid.

reformen. Meldingen underbygger et inntrykk som jeg mener reformdokumentene sett i sammenheng skaper: NAV-reformen og lovreformen kommer som resultat av et generelt reformtrykk. Ønsket om samordning av etatene kan her spores til 2001. Fra tidligere kapitler har jeg også vist, i tråd med hva også Reegård hevder, at denne diskusjonen har klare linjer tilbake til diskusjonen rundt 91-loven. Samtidig som dokumentene viser et generelt reformtrykk, er det en tendens til at sosialhjelpsmottakere oppfattes som et spesielt problem og at sosialtjenesten oppfattes som for lite arbeidsrettet. Denne tendensen mener jeg fins i *NAV-proposisjonen* og tiltar i styrke i *Arbeids- og velferdsmeldingen*. Denne tendensen virker rimelig å se i bakgrunn for *arbeidsrettingen* av loven, integreringen av den sosiale behandlingsskjeden i NAV og *arbeidsrettingen* av metoder og kompetansegrunnlag. Så langt om loven og bakgrunnen for den, i det videre vendes oppmerksomheten mot lovens politiske semantikk.

9.5 Sosialtjenestelovens politiske semantikk.

Så langt i kapitlet har vi sett hva som skjer med sosialtjenesten innenfor konteksten av NAV. De sosiale tjenestene blir *arbeidsrettet*, de blir en del av innsatsen for å styrke gjennomføringen av *arbeidslinja*, og dette har konsekvenser for innholdet i tjenestene og de prinsipp som legges til grunn for arbeidet. I så måte endres vilkårene for å drive sosialt arbeid i kommunene – innenfor NAV. I det videre vil jeg tydeliggjøre hvordan lovreformen rammes inn semantisk, hvilke begreper/betydninger som er mest sentrale for å forstå reformen(e), arbeidet og tjenestene, og hva slags plass begreper som sosialt arbeid/sosialfaglig har. Jeg tar først for meg de sentrale forarbeidene, *NAV-proposisjonen*, *Arbeids- og velferdsmeldingen* og *lovproposisjonen*, og deretter debattene om disse i Stortinget.

9.5.1 Konseptualisering av sosiale tjenester i lov- og lovforarbeid.

Vi har sett at plasseringen av de sosiale tjenester i NAV gir begrepet *sosiale tjenester* færre bruksområder. *Sosialtjenesten*, brukt i bestemt form som betegnelse på en kommunal forvaltningsenhet, går ut av bruk. *Sosiale tjenester* erstattes av *individuelle tjenester* som samlebetegnelse på de tjenester som rettes mot enkeltbrukere, og *sosiale tjenester* brukes nå bare som samlebetegnelse på kommunens ansvar i NAV. Selv om mye av innholdet i 91-loven videreføres, vis lovens betydning i retning av *arbeidslinja*.

Jeg har i kapittel 6 lagt vekt på at 91-loven utvilsomt virker *arbeidsrettende*, men samtidig må ses i relasjon til en vending mot *det sosiale*, som forklaring på hvorfor enkelte får sosiale problem. Dette resulterer i en vekting av forebyggende arbeid og totalt sett en tydeliggjøring av den rolle sosialarbeidere og sosialfaglig tenkning har i løsningen av sosiale problem. Til sammenligning virker 2009-loven mer individualiserende: Problemet er at den enkelte ikke har inntekt, ikke bidrar til de offentlige finansene – ikke har arbeid. Løsningen er å få den enkelte i arbeid. *Arbeidslinja* trumfer slik hensynet til *sosial/strukturell* analyse. Det som videreføres i fra 91-loven, er begrunnet i 1980-tallets stigende bekymring for et økende antall stønadsmottakere og antakelsen om at det å motta stønad virker passiviserende. Bekymringene for *sosiale oppløsningstendenser*, som var viktige i 91-loven, har ingen klar plass i arbeidslinjas politiske semantikk: *Arbeid* er den fremste kilden til sosialt fellesskap, og sosial aksept. Å stå utenfor arbeid er det som virkelig skaper problemer.

Endringene av de sosiale tjenestene, rettslig og semantisk, skjer særlig i relasjon til to sammenhengende problemer og diskusjoner: Det er (1) problemet med å opprettholde arbeidskraften, diskusjoner om og innsats for *arbeidsretting*, og det er (2) problemet med fragmenterte tjenester, diskusjoner om og innsats for å gjøre tjenestene mer *helhetlige*. Med utgangspunkt i disse to, kan vi tilordne den viktigste reformargumentasjonen i to semantiske felt, som tydeliggjør hvordan lovreformen rammes inn rent semantisk (se Tabell 9.3, neste side).

Mens *arbeidsmotivet* i 91 virker som et ledd i en *aktiviseringspolitikk*, virker *aktivisering* i 2009 som et ledd i å få folk i arbeid – i 2000-tallets *arbeidslinje*. Styrkingen av *arbeidslinja* skjer dels innholdspolitisk, særlig gjennom kvalifiseringsprogrammet, men henter nettopp styrke gjennom reformens forvaltnings- og styringspolitiske dimensjoner. Målet om å skape *en etat, helhetlige tjenester*, implementeres i fra departements- og direktoratsnivå, ned til den enkelte arbeiders kompetanse og metoder. Samtidig skjer denne *samordningen* nettopp for å styrke arbeidslinja. Derfor må de to feltene ses i sammenheng.

Loven viderefører elementer som i utgangspunktet ikke begrunnes i *arbeidslinja*. Loven skal fremdeles bidra til «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet», til at «den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig», til sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet». ¹²⁸³ Disse målene kan ses som mer overordnet enn mål om

¹²⁸³ Jf. Lov om sosiale tjenester i NAV, §1, første ledd.

fremme overgang til arbeid og vitner om at loven fremdeles «oppstiller de samme sosialpolitiske mål» som sosialtjenesteloven. *Arbeidslinja*, slik denne institusjonaliseres gjennom NAV og de sosiale tjenester, er her et middel. Samtidig er idéen om arbeid som middelet så tett vevd sammen med forestillingene om hva som skaper trygget og bidrar til selvstendighet, at det er vanskelig å skille dem fra hverandre. Også grunnbegreper som *trygghet* og *selvstendighet*, blir innenfor arbeids- og velferdspolitikken formulert i relasjon til *arbeidslinja*.

TABELL 9.3: Semantiske felt i tenkningen omkring lov om sosiale tjenester i NAV

«Sosiale tjenester som arbeidsrettende» *	«Sosiale tjenester som del av et helhetlig tjenestetilbud» *
<p>For mange (700 000) står utenfor arbeidslivet</p> <p>Mange utenfor arbeidslivet svekker offentlige finanser</p> <p>Formålet med loven er å fremme overgang til arbeid</p> <p>Økonomisk stønad er en midlertid ytelse</p> <p>Sosialtjenesten gjør sjeldent bruk av vilkår i stønadsutmåling</p> <p>Arbeid aktiviserer passive stønadsmottakere</p> <p>Sosialhjelpsmottakere møtes særlig seint med aktiviserende og arbeidsrettede tiltak</p> <p>Grense mellom sosiale tjenester, økonomiske ytelser og arbeidsrettede tjenester – og helsetjenester</p> <p>Kvalifiseringsprogrammet skal lette overgang til arbeid</p> <p>Kvalifiseringsprogrammet rettes mot brukere som kvalifiserer for økonomisk sosialhjelp</p> <p>I kvalifiseringsprogrammet disponerer NAV arbeidstiden til brukeren, brukeren stiller sin arbeidstid til disposisjon for NAV</p> <p>Kvalifiseringsprogrammet gir rett på kvalifiseringsstønad, som skal kunne konkurrere med sosialstønad</p> <p>Skjønn er avgjørende i kvalifiseringsprogrammet</p>	<p>Tjenestene innenfor arbeid- og velferd er fragmentert, ikke tilpasset brukernes behov</p> <p>Fragmenterte tjenester er ikke effektivt for å fremme overgang til arbeid</p> <p>Formålet med loven er å bidra til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.</p> <p>Samordning forhindrer innelåsing på stønader</p> <p>Samordning letter arbeidet med aktivisering av passive mottakere</p> <p>Sosialhjelpsmottakere har ofte problem, sammensatte og lange stønadsforløp</p> <p>Kasteballer identifiseres ut i fra sammensatte problem og tjenestebehov</p> <p>Samordning, en dør, et felles mottak, løser kasteballsproblematikken</p> <p>Med felles førstelinjekontor skal stat og kommune skal framstå som en etat overfor brukere</p> <p>Tjenester samles ut i fra en idé om faglig sammenheng</p> <p>Kommunen er ansvarlig for sosiale tjenester i NAV, herunder kvalifiseringsprogram</p> <p>Arbeid med kvalifiseringsprogram struktureres ut i fra NAV sine prinsipper for metodikk og kompetanse</p> <p>Felles metodikk etablerer en standard for skjønnsutøvelsen</p>

* Utsagnene i tabellen er *synteseutsagn*: De baserer seg på utsagn/argumenter som repeteres med stor regularitet i noe ulike former, men hvor meningsinnholdet ligger fast.

Mens loven slik representerer en viss kontinuitet på uttrykksnivå, med hensyn til hvilke ord som brukes, vris innholdet gjennom en semantisk *arbeidsretting*. Spor av dette finner vi også i den historiske tenkningen som formuleres i relasjon til reformprosessene, og kommer til uttrykk ved at sosiallovgivningen, i anakronistiske vendinger, skrives inn i arbeids- og velferdsforvaltningens- og politikken historie. *Sosialpolitikk* er fremdeles et begrep som brukes, men den nye loven synes først og fremst som et uttrykk for *arbeids- og velferdspolitikk*.

Bruker og mottaker er termer som brukes om hverandre for å betegne de som oppsøker NAV-kontoret. Mens brukeren konnoterer *aktivitet* og mottakeren *konnoterer* passivitet, er de innenfor konteksten av *arbeidslinja*, så lenge de ikke har arbeid, begge å regne *for passive* og må *aktiviseres*. Reformdokumentene rommer formuleringer om at *ikke alle kan eller skal arbeid*. Det er imidlertid ikke helt tydelig hvem dette gjelder. Den generelle forventningen er at arbeidsrettede tiltak bør forsøkes. Grupper som det tidligere ble akseptert *ikke* arbeidet, representerer nå et potensiale for arbeidskraft som bør mobiliseres.

I relasjon til *Arbeids- og velferdsmeldingen* og den nye sosialtjenesteloven, ser vi at de som har *sosiale problem*, altså sosialtjenestens tradisjonelle klientell, blir forstått som særlig utfordrende å få i arbeid. *Arbeidslinja* skrives inn i lovens formål, i både de generelle og de individuelle tjenestene, og inn i metode og kompetansetekningen som arbeidet skal funderes i. Det er ryddet i lovteksten og etablert et nytt grensesnitt mellom helse- og sosiallovgivningen, slik at den nye sosialloven i hovedsak retter seg mot brukere som ikke har eksempelvis tung rusproblematikk. Loven retter seg mot brukere som har *sosiale problemer* i snevrere forstand en tidligere, uten at det finnes noen eksplisert forståelse av hva som nå utgjør sosiale problem. Det som er klart er at de sosiale tjenestene flyttes inn i NAV, ut i fra en tanke om «faglig sammenheng», og at dette for en stor del er brukere som kan være aktuelle for tilbakeføring til arbeidslivet.

Sosialt arbeid og sosialfaglighet blir i liten grad tematisert. Det forutsettes at en skal finne *felles* metoder og kompetanse for å drive arbeidet. *Arbeidsevneevaluering* er et særlig framtreddende begrep, og viktig for å forstå tenkningen omkring metodikk og arbeid. Tenkningen omkring hvordan arbeidet skal utføres preges av ambisjoner om utvikling av særegen *felles* kompetanse innenfor NAV, og en vekting av *arbeids- og velferdsfaglig* kompetanse. Det legges særlig vekt på at de som skal jobbe innenfor NAV generelt må ha god kjennskap til bredden i og bruken av de regelverk som NAV råder over, og samtidig at

de må evne å få folk ut i arbeid. På dette nivået betyr *helhetlig* at NAVs samlede virkemidler ses i sammenheng, ut i fra etatens overordnede mål om å få flere i arbeid.

At NAV innebærer utviklingen av en ny yrkesrolle er ikke et vesentlig tema i de kildene diskutert her. Samtidig skal det altså utvikles *felles* metoder, tiltak og kultur, som gjør at ansatte fra ulike etater enes om reformens mål. Reformdokumentene formidler slik et klart signal om at det å arbeide i NAV representerer noe nytt på flere nivå. Om yrkesrollen i liten grad diskuteres, finner vi flere steder at det settes opp en generell motsetning mellom de interesser som styrte arbeidet før, og de interesser reformen sikter mot å ivareta: (1) Reformen skal vri ressursbruk fra *forvaltning* til *tenesteyting og samhandling med brukerne*. (2) En ønsker å vri oppmerksomheten mot *brukernes behov for helhetlige tjenester* framfor *forvaltningens behov for klart definerte oppgaver*. (3) En vil skape en *ubyråkratisk og effektiv forvaltning*. Vi ser dermed en viss systematikk i at begrepet *forvaltning/forvaltningen* (i betydning *byråkratisk*), i diskusjoner om arbeidets innhold, settes opp som en motsats til det en ønsker å oppnå med reformen. Dette gjøres dels gjennom forsøk på å ensrette måten arbeidet drives, og dels ved å splitte opp arbeidsprosessene på nye måter, ved å skille mellom *mottak og oppfølging*, og *saksbehandling*. Av dette følger at *helhetlig* innenfor rammen av NAV, betyr splittet opp på en annen måte.

Sosiallovene i 1964 og 1991 er preget av uttrykk og begrep som henger sammen med *sosial* som sosiopolitisk grunnbegrep: *Sosiale* tjenester, *sosiale* problem, *sosial* behandling, *sosialt* arbeid, etc. Jeg har derfor ikke gått systematisk gjennom alle stedene og måtene slike begreper brukes i det to reformene. I 2009 er grunnbegrepet *sosial* lite fremtredende, mens *arbeid* som grunnbegrep står i sentrum for det meste. I en slik kontekst, hvor *det sosiale* virker marginalisert, synes det mer påkrevd å vise helt nøyaktig hvor og hvordan begreper som *sosialt arbeid/sosialfaglig* brukes.

Sosialt arbeid figurerer to steder i lovproposisjonen,¹²⁸⁴ mens *sosialfaglig/sosialfaglige* figurerer totalt ni steder.¹²⁸⁵ Fem av disse (sosialfaglig/sosialfaglige) er i merknader fra høringsinstanser, og de brukes følgelig ikke av regjering/departement som ledd i den politiske argumentasjonen.¹²⁸⁶ To av disse (sosialt arbeid/sosialfaglig skjønn) er ved gjennomgang av gjeldende rett/praksis fra og med 91-loven, og altså formuleringer som

¹²⁸⁴ Se: Ot. prp. nr. 13 (2008-2009), henholdsvis s. 13 og 20.

¹²⁸⁵ Ibid. Se henholdsvis s. 16, to ganger s. 17, s. 18, 20, 27 og 30, og to ganger s. 31.

refereres fra en fortidig sammenheng. Dermed står vi igjen med fire forekomster hvor *sosialfaglig/sosialt arbeid* brukes som ledd i den politiske argumentasjonen for reform av sosialloven. De brukes to ganger (sosialt arbeid/sosialfaglig) i diskusjon av krav om «forsvarlige tjenester»,¹²⁸⁷ og to ganger (sosialfaglige virkemidler/sosialfaglig arbeid) i diskusjoner om grensene for sosiale tjenester som arbeidsområde.¹²⁸⁸

Forsvarlige tjenester forutsetter at tjenestene er tilgjengelige og at de holder et kvalitativt nivå som er i samsvar med samfunnsutviklingen og gjeldende norm for godt *sosialfaglig arbeid*. Formålsbestemmelsen i gjeldende sosialtjenestelov og den tilsvarende bestemmelsen i departementets lovforslag, anviser at tjenestene ikke må være statiske, men tilpasses den generelle velferdsutviklingen. Denne vil også avspeiles i utdanningsinstitusjonenes faglige standarder, herunder standarder for *sosialt arbeid*.¹²⁸⁹

Utgangspunktet her er 2009-lovens formulering om at tjenester som ytes etter loven «skal være forsvarlige».¹²⁹⁰ Forsvarlighetskravet er «en rettslig minstestandard» som skal «tydeliggjøre hvilke krav som stilles til kommunens tjenester» overfor både de «som skal yte tjenestene og til tjenestemottakerne».¹²⁹¹ Når *sosialfaglig/sosialt arbeid* her brukes for å eksplisere hva som forstås med forsvarlighet, gis faget en plass innenfor tjenestene. Parafraisert, vil tjenester utenfor gjeldende norm for godt *sosialfaglig arbeid*, «utenfor utdanningsinstitusjonenes (...) standarder for sosialt arbeid», være et brudd på loven.¹²⁹² Samtidig skal altså forsvarligheten vurderes i relasjon til «samfunnsutviklingen». Herunder også overgangen til NAV og styrkingen av *arbeidslinja*. For at tjenestene skal opprettholde et forsvarlig nivå og ikke være «statiske», må de altså også formes i relasjon til NAV og et sosialfaglig grunnlag, som kan «avspeile» den samme utviklingen. Forventningen er i så måte at det *sosialfaglige* tilpasses den nye forvaltningsvirkeligheten.

I tråd med NAV-reformens intensjoner ønsket departementet å tydeliggjøre sammenhengen mellom de *sosialfaglige* og arbeidsrettede virkemidlene etter gjeldende sosialtjenestelov, og foreslo i høringsnotatet et lovforslag som skulle regulere de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret. Det følger av dagens arbeids- og velferdsforvaltningslov § 13 at NAV-kontoret som et minimum skal ivareta kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A, det vil si økonomiske stønad og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad. Etter forarbeidene til

¹²⁸⁶ Ibid. Se henholdsvis s. 17 i merknad fra *Gatejuristen*, s. 18 i merknad fra *Husbanken*, s. 27 i merknad fra *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, og to ganger s. 31 i merknad fra *Statens helsetilsyn*.

¹²⁸⁷ Ibid. Se s. 20, to ganger i samme avsnitt.

¹²⁸⁸ Ibid. Se henholdsvis s. 16 og 20.

¹²⁸⁹ Ibid.: 30. Kursiveringen er *min - forfatterens*.

¹²⁹⁰ Lov om sosiale tjenester i NAV, §4.

¹²⁹¹ Ot. prp. nr. 13 (2008-2009): 32.

¹²⁹² Ibid.: 30-32.

loven er opplysning, råd og veiledning om økonomiske spørsmål og bruk av individuell plan en del av oppgavene til det felles lokale kontoret (kursiveringen er forfatterens).¹²⁹³

Sitatet over viser utgangspunktet for at de ulike delene av den sosiale behandlingsskjeden føres sammen igjen. Mens tenkningen bak NAV-loven i 2005 var at sosialstønadene primært skulle ses i relasjon til de andre stønadene som ble forvaltet av NAV, erkjennes nå at *sosialfaglige* og *arbeidsrettede* virkemidler må ses i sammenheng. Årsaken synes ikke å være at en har erkjent av splittelsen var problematisk. NAV-evalueringen har dokumentert at kommunene tenderer til å plassere tjenestene sammen. Derfra har en sluttet at det er en «nær faglig sammenheng» mellom *sosialfaglige* og *arbeidsrettede* tiltak, og at de bør ligge sammen. Poenget nå er å tydeliggjøre sammenhengen mellom *sosialfaglige* og *arbeidsrettede* virkemidler. Dette skjer i loven gjennom innføring av kvalifiseringsprogram og gjennom tanker om *felles kompetanse* og *metode*. Hvor dominerende er *arbeidslinjen*?

Det nye grensesnittet som nå etableres endrer ikke de kommunale tjenestenes karakter slik enkelte av høringsinstansene har uttrykt bekymring for. Økonomisk sosialhjelp etter lovforslaget skal fremdeles være et sikkerhetsnett for vanskeligstilte som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold ved arbeid, og sikre alle et forsvarlig livsopphold. Gjennom godt *sosialfaglig arbeid* og samarbeid på tvers av sektorer skal kommunen etter lovforslaget fortsette å jobbe for å løse og forebygge *sosiale problem* til beste for brukeren (kursiveringen er forfatterens).¹²⁹⁴

De sosiale tjenestene skal fortsatt (også) bidra til «å løse og forebygge *sosiale problem*». Dette indikerer at det i forståelsen bak loven fremdeles eksisterer et *sosialt* problem- og arbeidsområde. Det er samtidig et vesentlig poeng at «grensesnittet» som de kommunale sosiale tjenestene etableres i relasjon til er snevrere, fordi *rusfeltet* flyttes over til *helse*. Summerer vi bruken av *sosialt arbeid/sosialfaglig* i argumentasjonen som brukes for å fremme loven, knyttes begrepene til en forståelse av *arbeids-* og *fagområde*. Det virker rimelig å slutte at det her ligger en anerkjennelse av *sosialt arbeid/sosialfag* som fag- og kunnskapsområde, med en spesiell tilhørighet til de sosiale tjenestene. Denne er likevel ikke spesielt framtrædende. Tendensen er at disse tjenestene skal formes i relasjon til NAVs generelle føringer for arbeidet: *Arbeidsevnevurderingen* har en framskutt plass som lovfestet arbeidsmetodikk, som signaliserer at det er et sentralt mål for sosialtjenesten å få folk ut i arbeid. Det er i så måte en tveetydig anerkjennelse: Det er et fag og kunnskapsområde som må formes i relasjon til *arbeidslinja*, i relasjon til en *etatslogikk* og *fellesfaglig* tenkning.

¹²⁹³ Ibid.: 16.

¹²⁹⁴ Ibid.: 20.

9.5.2 Reformtenkning i det politiske ordskiftet.

Mens *sosiale* begrep, *sosialt arbeid/sosialfaglig*, i noen grad brukes i forarbeidene, er de enda mer fraværende i det politiske ordskiftet. *Sosialfaglig* brukes to steder i debatten om *Arbeids- og velferdsmeldingen* og ett sted i NAV-debatten, men ikke i lovdebatten. *Sosialt arbeid* brukes ikke. I samtlige tilfeller dreier det seg om en generell anerkjennelse av at «det gjøres godt sosialfaglig arbeid». ¹²⁹⁵ Dette kunne peke mot at disse *sosiale* begrepene har lav sosial anerkjennelse i ordskiftet. Samtidig rommer ingen av debattene diskusjoner av andre faglige perspektiv eller yrkesgrupper. *Kompetanse/kompetanseutvikling* tematiseres mer generelt. Det sentrale da er utviklingen av «felles kompetanse» som ledd i det å «utvikle helhetlige tjenester». ¹²⁹⁶ Først og fremst synes det som *kunnskap/faglighet* i liten grad innlemmes i disse politiske diskusjonene om arbeids- og velferdssektorens innretning, fordi tema knyttet til organisering arbeidsretting oppfattes som mer presserende.

Tendensen i debattene er at en er opptatt av helheten i reformene, av målet om et *helhetlig* tjenestetilbud, og i mindre grad de enkelte sektorer og problemer. *Sosialtjenesten* og *sosialhjelpsmottakere* blir likevel tematisert jevnlig. Mest i sammenheng med diskusjoner om *fattigdom*, som i størst grad preger debatten om *Arbeids- og velferdsmeldingen* i 2007 og knyttes spesielt til innføringen av kvalifiseringsprogram og -stønad:

Systemet virker ikke, og grunnen til at det ikke virker, er først og fremst at flertallet av de fattige føler det som stigmatiserende å oppsøke sosialkontoret. Derfor må vi gjøre noe annet, og det er det Regjeringen nå gjør. Den slår sammen tre kontorer til ett, og fjerner forhåpentligvis det stigmaet som hefter ved sosialkontoret, innfører et kvalifiseringsprogram med stønad som alternativ til dagens langtids sosialhjelp. ¹²⁹⁷

Mens disse debattene generelt preges av enighet, er dette et av områdene hvor vi finner tydelig uenighet. Der den rødgrønne regjeringen ser reformer i organisasjon og virkemidler som en måte å løfte folk ut av fattigdom, bekymrer opposisjonen seg for at en skaper et nytt skille mellom sosialklientene – et «A- og B-lag». De som ikke får plass i kvalifiseringsprogrammet forblir låst til sosialhjelpen. ¹²⁹⁸

Ser vi på forholdet mellom forarbeidene og debattene, er det forskjeller i hva slags problemer/problemforståelse som vektlegges. Debattene preges av at enkelte problemer

¹²⁹⁵ Stortings Tidende (2006-2007): 2256. Innlegget er fra Martin Engeseth (H)

¹²⁹⁶ Stortings Tidende (2004-2005): 2461, innlegg fra Sigbjørn Molvik (SV).

¹²⁹⁷ Stortings Tidende (2006-2007): 2256. Innlegget fra Lise saksordfører Lise Christoffersen (AP).

¹²⁹⁸ Ibid. Se innlegg fra Kenneth Svendsen (FrP): 2258; Kari Kjønnaas Kjos (FrP): 2265; Åse G. W. Duesund (KrF): 2266; André N. Skjeldsatd (V): 2271.

framdyrkes retorisk og blir de som krever mest oppmerksomhet. *Kasteballsproblemet*, som vi har sett tones ned av *Rattsø-utvalget* og opp i *NAV-proposisjonen*, er helt prekärt i NAV-debatten (2005). *Innelåsingsproblemet* blir derimot i knapt tematisert. *Fattigdomsproblemet*, et av flere problemer arbeids- og velferdsreformene søker å løse, er særlig sentralt i 2007-debatten. I 2005 er en opptatt av organisering, i 2007 er en opptatt av tiltak og ytelser for ulike grupper og av finansieringen av disse. Mye av det vi finner av uenighet i alle disse debattene knytter seg til forholdet mellom ulike ytelser og hvordan de skal finansieres.

Hver debatt uttrykker en politisk selvforståelse; en idé om hva den foreliggende reform i hovedsak representerer. I debatten om NAV-reformen i 2005, betegnes reformen som en «organisasjonsreform/omstilling», som er «framtidrettet», som «tiden er overmoden for».¹²⁹⁹ *Arbeids- og velferdsmeldingen* tematiseres generelt som en stor endring, samtidig som det ikke, som i NAV-debatten, finnes et samlebegrep for å betegne hva den står for. Meldingen diskuteres typisk som blant «de viktigste dokumentene» i regjeringens satsing mot «fattigdom», utgangspunktet for en «velferdsreform», eller som en «sak av omfattende og stor betydning for (...) velferdssamfunnet».¹³⁰⁰ Den nye sosialloven (2009) blir derimot ikke diskutert som en reform: «Loven framsettes som en ny lov, men innholdet er i all hovedsak velkjent. (...) Det dreier seg mer om en systematisk omstrukturering enn om en faktisk lovendring».¹³⁰¹ Eller: «Lovendringen er (...) kun en lovteknisk endring», hvor poenget er at sosialloven blir «tilpasset» NAV-«reformens formål og hensikt».¹³⁰² Det som formelt sett innebærer nedleggelsen av sosialtjenesten og sosialkontoret som selvstendig forvaltningsenhet, er altså i den politiske selvforståelsen en ren teknikalitet. I en reformperiode hvor politikere tilsynelatende er svært opptatt av tjenestenes organisering, kan dette synes som et paradoks.

Lovdebatten (2009) preges av merknader til Regjeringens saksbehandling og enkelte bestemmelser. Det mobiliseres ikke retorisk og debatten har ikke de klareste semantiske mønstrene. Debatten er kort, med få, korte og «rett-på-sak»-innlegg. NAV-debatten er mer omfangsrik, men også sterkt konsensuspreget; nærmest ensportet i måten innleggene fikserer

¹²⁹⁹ Stortings Tidende (2004-2005). Se: s. 2456, innlegg fra saksordfører Beate Hundhammer (H); s. 2459, Britt Hildeng (AP); s. 2459-2460, John Alvheim (FrP); s. 2460, Sigbjørn Molvik (SV); s. 2461, Åshild G. W. Duesund (KrF); s. 2462, Ola D. Gløtvold (SP); s. 2464, Statsråd Dagfinn Høybråten (KrF); s. 2467, Bjarne Håkon Hanssen (AP)

¹³⁰⁰ Stortings Tidende (2006-2007). Se: s. 2255, innlegg i fra Saksordfører Lise Christoffersen (AP); André N. Skjelstad (V): 2270; Martin Engeset (H): 2261.

¹³⁰¹ Innlegg fra Statsråd Rigmor Åaserud (AP), Stortings Tidende (2009-2010), s. 880.

¹³⁰² Innlegg fra Sylvie Graham (H), Stortings Tidende (2009-2010): 879.

rundt problemet med *fragmenterte tjenester/ambisjonen om helhetlige tjenester*. Debatten om *Arbeids- og velferdsmeldingen* er den klart lengste, den med størst uenighet og med det største tematiske spriket.

Arbeidslinja gjennomsyrrer alle de tre forarbeidene og er helt sentral for å forstå loven. *Arbeidsrettingen* begrunnes i flere hensyn, hvor opprettholdelse av arbeidskraften står som det mest overordnede. I 2005- og 2007-debattene har *arbeidslinja en strukturerende funksjon*, den knyttes til mange ulike aspekter ved reformene, både på problem- og løsningssiden (se Tabell 9.4, neste side). *Arbeidslinja*, slik den settes på begrep i 2005 og 2009, rommer både kritikk mot det bestående og angir retningen for framtidens politikk og løsninger. *Arbeid* forstås som en psykologisk forutsetning, en forutsetning for deltakelse og sosial inklusjon og en kilde materiell trygghet og selvstendighet – ikke minst forstås det som sosial utjevner. *Deltakelse i arbeid* er samtidig et samfunnsmessig imperativ, påkrevd ut i fra den framtiden vi forventes å gå i møte hvor opprettholdelse av *arbeidskraften* er den største utfordringen. Ikke minst tas den i bruk over hele det politiske spekteret, av aktører i posisjon – og opposisjon. Det vil si, disse debattene rommer ingen egentlig opposisjon til *arbeidslinja*. 2009-debatten rommer ingen retorisk mobilisering over *arbeidslinja*, noe som kan understøtte inntrykket av at loven mer eller mindre blir en formalitet, en nødvendig konsekvens av de mer omfattende reformene innenfor det arbeids- og velferdspolitiske feltet.

TABELL 9.4: Arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken, 2005 og 2007

Arbeidslinja i 2005-ordskiftet. ¹³⁰³	Arbeidslinja i 2007-ordskiftet. ¹³⁰⁴
<p>«Vi veit alle at tilknytning til og meistring av arbeidslivet er avgjerande for svært mange som er i ein vanskeleg situasjon. For å gjera vegen inn i eller tilbake til arbeidslivet lettast mogleg er det heilt avgjerande med eit tettare samarbeid mellom sosialetaten, trygdeetaten og Aetat. Derfor er ei samlokalisering så viktig.»</p> <p>«I en så omfattende omstillingsprosess er det helt vesentlig at målene hele tiden holdes fram og er klare. Vi gjør dette fordi samfunnet trenger all tilgjengelig arbeidskraft, og fordi innbyggerne i dette landet ønsker å arbeide».</p> <p>«Arbeid og deltakelse i samfunnet er sjølve grunnlaget for velferd. Det å ha arbeid å gå til gir den enkelte mulighet til å bruke sine evner og mulighet til utvikling, sjølvstendighet og økonomisk fellesskap».</p> <p>«For regjeringen vil det tvert imot være et kvalitetstegn for reformen om personer som tilhører disse gruppene får mulighet til å bruke sine arbeidsevner i samfunnet. Vi mener det er viktig at den enkelte som vil, og kan, skal gis mulighet til arbeid. Mennesker som ikke kan tilbakeføres til arbeidslivet skal derimot sikres økonomisk trygghet og om mulig inkluderes i annen aktivitet».</p> <p>Vi får nå «etablert ein ny etat som har ei klar innretning mot og fokus på arbeidsmarknaden. Arbeidslinja må vere fokus nr. ein. For arbeidet er sjølve fundamentet for eit kvalitativt godt liv for den enkelte.»</p> <p>«Det må være tankevekkende for ethvert parti at mange av disse ytelsene er ytelser som bidrar til å holde folk ute av et arbeidsmarked, bidrar til at folk får en opplevelse av å ikke være deltakende i et samfunn der man skal skape verdier».</p>	<p>«Hvorfor er arbeid så viktig? Finnes det ikke andre måter å avskaffe fattigdom på, f.eks. ved å øke stønadene? (...) Det er selvfølgelig fordi dette handler om noe mer enn penger. Dette handler om livskvalitet – i stort. Det handler om å være en del av samfunnet. Det handler om å bidra til det fellesskapet en tilhører. Det handler om gode sosialdemokratiske verdier: å yte etter evne og å få etter behov. (...) Behovet for arbeidskraft: «kommer til å vare. Det viser demografien». Derfor: «Vi er nødt til å greie å mobilisere den restarbeidsevnen som finnes i egen befolkning».</p> <p>«Nå skal oppmerksomheten flyttes fra den enkeltes begrensninger til den enkeltes muligheter. Innsatsen skal rettes inn mot å få færre på trygd og flere i arbeid. Det gjør vi fordi vi vet hva deltakelse i arbeidslivet betyr for selvfølelsen, for sosial kontakt, og ikke minst har det stor betydning for økonomien. Mulighet til arbeid er den mest effektive veien ut av fattigdom.»</p> <p>«I Senterpartiet mener vi dette er riktige grep som gir rom for større grad av individrettet fokusering og muligheter til å kunne bygge opp velferdsordningene slik at de gir samfunnets ryggvarme til dem som sliter med å finne sin plass i arbeids- og samfunnsniv.»</p> <p>«Venstre vil understreke at deltakelse i arbeidslivet er det viktigste tiltaket for at den enkelte borger på egen hånd kan sikre seg og sin familie mot fattigdom og sosial ekskludering. (...) fattigdomsfella handler ikke bare om å få tilført mer penger, men om å komme seg ut av den situasjonen en befinner seg i».</p> <p>«For Arbeiderpartiet handler dette om solidaritet med dem som i dag kommer dårlig ut i samfunnet. Arbeid er kilden til velstand både for den enkelte og for samfunnet. Høy yrkesdeltakelse gir frihet for den enkelte, skaper likestilling og motvirker klassekiller i samfunnet.»</p>

¹³⁰³ Sitatene er fra henholdsvis: Mary Britt Vihovde (V), Dagfinn Høybråten (KrF), Elisabeth Røbekk Nørve (H), Sigvald Oppebøen Hansen (AP), Olav Gunnar Ballo (SV).

¹³⁰⁴ Sitatene er fra henholdsvis: Lise Christoffersen (AP), Åse G. W. Duesund (KrF), Dagfinn Sundsbø (SP), André N. Skjelstad (V), Per Rune Henriksen (AP).

Den betydning og de betydninger *arbeidslinja* tilskrives i 2005/2007-debatten rommer elementer som henger ved i fra tidligere tiårs diskusjoner om inntektssikring og sosialhjelp, men også nyere elementer. *Arbeidslinja* bygger på en underliggende idé om *selvforsørgelse*, og om *attføring som hjelp til selvhjelp*. Disse har spilt en viktig rolle i norsk sosialpolitikk/politikk i hele etterkrigstiden. Et annet underliggende premiss her er *tesen om stønadsmottakeren som passiv og stønadssystemet som passiviserende*. Denne dukket opp på slutten av 1980-tallet, da i relasjon til en stadig bredere erkjennelse av veksten i antall stønadsmottakere. *Arbeidslinja* rommer også erkjennelse av at ikke alle kan jobbe, og at noen faktisk må sikres materielt uten håp for tilbakeføring. Disse *passive* kan *aktiviseres* på andre måter, og denne *aktiviseringslinja* kjenner vi fra debatten om 91-loven.

Et element som vi ikke kjenner fra de tidligere reformer og debatter, knytter seg til omtalen av den enkeltes *arbeidsevne*, og sammenhengen mellom denne og samfunnets behov for å utnytte *restarbeidsevnen*. Det forutsettes at *arbeidsevne* er noe de fleste har, at det å ikke gi den enkelte *mulighet til å bruke arbeidsevnen* er noe i retning av et offentlig overgrep. Det vitner om at systemet «ikke virker», som Lise Christoffersen (AP) formulerer det, og det gir grunn for å stille spørsmål ved *kategoriseringen* av de ulike enkeltgrupper som ikke jobber.¹³⁰⁵ Å ha et system som tar utgangspunkt i at folk ikke kan jobbe, hvor brukere/mottakere settes i ulike stønadsbåser, er å påføre disse brukerne/mottakerne et «stigma».¹³⁰⁶ Disse reformene snur oppmerksomheten i fra den «enkeltes begrensninger» til den enkeltes «muligheter» og «evner».¹³⁰⁷ Bakgrunnen settes virkelig på spissen av Høyres Martin Engeset:

Det er alvorlig, meget alarmerende! Jeg kan ikke tenke meg noen større fallitterklæring og noe større nederlag for et velferdssamfunn som det norske enn at man må si til et ungt menneske på f.eks. 25 år at det eneste samfunnet har å bidra med, er uføretrygd. Vær så god og lykke til! Det er en stigmatisering og en behandling som vi ikke kan være bekjente av. Jeg er i hvert fall hellig overbevist om at det å uføretrygde unge mennesker er det aller siste virkemiddelet man må ty til, først etter at alle andre ting er prøvd.¹³⁰⁸

Det er mot denne bakgrunnen en også begynner å snakke om «reaktivering av uføretrygdede».¹³⁰⁹ Mer generelt finner vi her kimen til et skifte i tenkningen omkring

¹³⁰⁵ Stortings Tidende (2004-2005): 2256.

¹³⁰⁶ Ibid.

¹³⁰⁷ Ibid. Se f.eks. innlegg fra representanten Duesund (KrF): 2265

¹³⁰⁸ Ibid., s. 2462.

¹³⁰⁹ Ibid.: 2267. Innlegg fra Elisabeth Røbekk Nørve (H).

problemer/løsninger, og dette er det området hvor vi tydeligst ser at politikerne søker å overskride skillet mellom statlige og kommunale ytelser, mellom rettigheter og skjønn. Følger vi debattantene, er tanken bak reformene både at borgerne får bedre rettigheter og at forvaltningen får et større rom for skjønn. Fra å tenke at bestemte problemer kvalifiserer for bestemte stønader, skal nå alle ha rett på alt. Vel og merke etter at de har vært gjennom en skjønnsbasert *arbeidsevnevurdering*.

Rettssikkerhet, likebehandling og mer skjønn har vært et tema som har vært oppe, og det er et dilemma. Derfor må kompetansen i NAV bli så god at man kan håndtere dette. Det er viktig at man har en kultur og et menneskesyn som ærer og bygger opp folk, og ikke påfører dem mer skam og skyld når de ikke mestrer livet sitt.¹³¹⁰

Enkelte kaller det en «skjønnsbasert reform».¹³¹¹ Målet med de endringene som varsles i *Arbeids- og velferdsmeldingen* er «at vi skal over fra et altfor oppdelt og regelstyrt system til et individorientert system, hvor standardløsninger skal avløses av skreddersøm».¹³¹² Utsagnet, i dette tilfellet fra Senterpartiets Dagfinn Sundsbø, eksemplifiserer den dikotomisering som ligger under konseptualiseringen av arbeids- og velferdsreformene. Reformene framstilles som et klart brudd, en overgang i fra et system og en måte å jobbe på til et annet system med en annen arbeidsmåte. Denne dikotomiseringen kan tydeliggjøres ved å sette opp konseptualiseringen, av det system en tenker å forlater og det en streber mot, som semantiske motsatser (se Tabell 9.5, under):

TABELL 9.5: Før og etter reformene som semantiske motsatser.¹³¹³

Etatene før reformene	Ambisjonen med reformene
Utgangspunkt i den enkeltes begrensninger	Utgangspunkt i den enkeltes muligheter
Et oppdelt system	Et helhetlig system
System styrt av etat, ytelser og tiltak	Individuell tilpassing / Skreddersøm
Regelstyring	Mer skjønn
Rigiditet	Spennvidde og fleksibilitet i virkemidler

¹³¹⁰ Ibid.: 2264. Innlegg fra Karin Andersen (SV)

¹³¹¹ Ibid., s. 2270. Her i innlegg fra representanten Skjelstad (V).

¹³¹² Ibid., s.

¹³¹³ Disse termene og uttrykkene er synteser, de sammandrar uttrykksformer som brukes med noe variasjon, men med klar regularitet i ordskiftet. Se f.eks., om *begrensninger/muligheter*: Duesund (KrF), s. 2266 (2005-2006); om *etat/individorientering*: Vidhovde (V), s. (2004-2005), s. 2463; om *regelstyring/skjønn*: Sundsbø (SP), s. 2268 (2006-2007); om *rigiditet/fleksibilitet*: Hansen (AP), s. 2277 (2006-2007).

Det er ikke alle som mobiliserer dette semantiske komplekset, og ikke alle som gjør det operer ut i fra hele. Det vesentlig her er at mange aktiviserer hele eller deler, og at ingen tar stilling i mot denne forståelsen. I tillegg til at ordskiftet speiler og bidrar til en semantisk sementering av fortid og framtid som motsatser, og reformene som et klart brudd, er det et vesentlig poeng at en her ikke skiller mellom etatene. Mens forarbeidene nettopp viser at de ulike etatene har variert med tanke på grader av skjønnsutøvelse, blir alle her en del av et rigid fortidig byråkrati som reformene skal forenkle. Sosiallovsreformen, som er en lovteknisk samordning med NAV, er nødvendig fordi lovgivningen tidligere var forankret i etatene, ikke i målet om et helhetlig tilbud av arbeids- og velferdstjenester.

I debatten om lovreformen viser saksordføreren fra Arbeiderpartiet til at «bakgrunnen for denne saken er Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning». Etableringen «av felles førstelinjekontor» har nettopp «skapt behov for lovgivning som støtter opp under samordning og koordinering av NAV-kontorets samlede tilbud».¹³¹⁴ Målet er at «de ansatte i NAV» skal «ha bedre grunnlag for å kunne gi brukerne bedre og mer samordnet hjelp».¹³¹⁵ Blant opposisjonen ses dette som «fornuftig», fordi «de kommunale tjenestene i NAV blir tilpasset reformens mål og hensikt».¹³¹⁶ Det som foregår innenfor NAV skjer i tråd med det overgripende mål om å få så mange som mulig ut i arbeid. Også det sosiale arbeidet, selv om det ikke omtales, kan vi dermed anta – må være tenkt å foregå i *arbeidslinjas* tjeneste.

9.6 Avslutning

Siktemålet med dette kapittelet har vært å vise hvilken betydning den nye sosialtjenesteloven i 2009 hadde for sosialtjenesten, hvilken forbindelse lovreformen hadde med NAV-reformen, og om og hvorledes disse to reformene har endret vilkårene for sosialfaglig arbeid. Dette er et spørsmål som knapt er belyst i litteraturen. Kjellevold har skrevet om loven og en rekke bidrag har sett på NAV-reformen, men uten å gå skikkelig inn i den politiske grunnlagstenkningen. De innsiktene litteraturen gir er dermed i vesentlig grad nokså overordnet. De gir et utgangspunkt for å spekulere i hva som skjer med sosialtjenesten, uten at vi har mange tydelige påstander å feste oss til.

¹³¹⁴ Stortings Tidende (2009-2010): 878. Innlegget er fra saksordfører Kari Henriksen (AP).

¹³¹⁵ Ibid.

¹³¹⁶ Ibid.: 879. Innlegget er fra Sylvie Graham (H)

Fimreite og andre som har skrevet om NAV-reformen viser at den sosiale behandlingsskjeden ble splittet gjennom NAV-reformen, uten at det blir klart hvorfor grensen for NAVs virksomhet ble trukket der. Kjellevold viser oss så at kjeden ble samlet igjen gjennom loven, nok en gang uten at vi får vite hvorfor. Kjellevold knytter lovreformen til NAV-reformen, som resten av litteraturen ser som et uttrykk for styrking av *arbeidslinja* og *samordning* med sikte på å skape et mer *helhetlig, effektivt* og *brukerrettet* tjenestetilbud. Reformene framstilles som en løsning på nokså overordnede og generelle problemer i virkemåten til de etatene som utgjør arbeids- og velferdsforvaltningen. Litteraturen sier lite om hvorvidt sosialtjenesten eller sosialt arbeid ble oppfattet som et spesielt problem. Røysum og flere hevder at det oppstår spenninger mellom sosialt arbeid som fag, sosialarbeidere som yrkesgruppe og NAV, og knytter dette til etatens mål, *arbeidsretting* og *effektivitet*, som det hevdes bryter med sosialt arbeid som *diskurs*. Hvorvidt en slik *diskursiv* konflikt kan knyttes til den politiske tenkningen og en problematisering av sosialt arbeid er ikke klart.

Min påstand er at loven gjennomgår en sterk *arbeidsretting*. Dette mener jeg dels må forstås nokså generelt med bakgrunn i *arbeidslinja* og ønsket om å forme forvaltningen i tråd med denne. Samtidig mener jeg at reformtenkningen også formes av en problematisering av sosialhjelpsmottakere som brukergruppe, som spesielt vanskelige å få i arbeid, og sosialtjenesten som forvaltningsenhet, som spesielt lite arbeidsrettet. Vi kan ikke utelukke at reformene hadde kommet uansett. Min påstand er likevel at sosialtjenesten som problem- og løsningsområde har en viktig funksjon i konstruksjonen av reformenes problemhorisont. Spørsmålet om hvorvidt loven endrer vilkårene for sosialt arbeid, må besvares opp mot denne bakgrunnen. Jeg vil i det følgende sammenfatte hvorfor og hvordan.

Først: om begrunnelsen for reformene. Min undersøkelse bekrefter for en stor del det litteraturen uttrykker, og det inntrykket den mer implisitt gir. Lovreformen må forstås innenfor konteksten av NAV, og NAV-reformen som den viktigste årsaken til reformen. Her er også flere ting som ikke kommer særlig fram i litteraturen. Dels fordi de i liten grad befatter seg med sosialtjenesten, og dels fordi de ikke studerer reformenes historisk-politiske semantikk. Det gjelder endringer av semantisk og innholdsmessig art som vi kan betegne som en bevegelse i fra *sosial-* til *arbeids- og velferdspolitik*.

Vi har sett at tallet 700 000, det antall som står utenfor arbeidslivet, brukes som en retorisk figur for å tydeliggjøre reformbehovet. Når så mange står utenfor, blir det

uakseptabelt at forvaltningen arbeider for lite *arbeidsrettet*. At 700 000 står utenfor, er samtidig også et bevis på at den nettopp er for lite *arbeidsrettet*. Den ikke utalte premissen som ligger i bunnen for denne problemforståelsen, er at de fleste faktisk kan hjelpes tilbake i arbeid. Forventningen, slik den formuleres, er likevel ikke at alle disse skal komme i arbeid, og det foreligger heller ingen klare drøftelser av hvor mange som kan komme i arbeid. Det må dreie seg om så mange som mulig. Samtidig foretas også drøftelser av mer utsatte enkeltgrupper av brukere/mottakere. Mottakere av sosialhjelp, de som faller under sosialtjenestens område, er her et tilbakevendende tema. De er ikke flest, men de er blant de med *sammensatte problem* og med behov for mer *helhetlige tjenester*. De er blant dem som blir *kasteballer*. I relasjon til dette viser en også at disse mottakerne/brukerne møtes sent (eller ikke) med *arbeidsrettede* tiltak, og det vises også til at sosialtjenesten har vist seg lite villige til å bruke de arbeidsrettede tiltak de råder over: å stille arbeid som vilkår for stønadsmottak. Det formuleres aldri noen eksplisitt kritikk mot sosialtjenestens virkemåte. Men det påpekes at muligheten for å stille vilkår om arbeid i liten grad blir gjort bruk av. Gitt reformens målsetning om *arbeidsretting*, blir det klart at sosialtjenesten er et stykke unna det overordnede mål i arbeids- og velferdspolitikken.

På samme måte som tallet 700 000 blir beskrivelsen av sosialhjelpsmottakere et symbol som tydeliggjør det man antar er galt. I argumentasjonen for reformen, blir sosialhjelpsmottakerne en retorisk ressurs som tydeliggjør reformbehovet. Selv om problemforståelsen som ligger til grunn for reformen kan betegnes som nokså generell, synes det likevel klart at når den sosiale behandlingsskjeden splittes i 2005, så er det i relasjon til en oppfatning av at stønadsumålingen ikke er i tråd med de overordnede mål for arbeids- og velferdsforvaltningen. Inntrykket av at sosialtjenesten spesielt må *arbeidsrettes*, forsterkes når det i *Arbeids- og velferdsmeldingen* argumenteres for kvalifiseringsprogram og en styrket innsats for å få sosialhjelpsmottakere inn i arbeidslivet.

Ser vi på den politikktutforming som ligger bak den kommunale sosialsektoren, og strekker den ut i et lengre perspektiv i fra 1960-tallet og fram til og med NAV-reformen, synes det rimelig å hevde at det på ulike nivå har funnet sted endringer. På et semantisk nivå, kommer en slik endring til uttrykk i bevegelsen i fra *sosial-* til *arbeids- og velferds*politikk. Dette er en endring som synes tett forbundet med NAV-reformen: Opprettholdelse av arbeidskraften er det mest presserende behovet gjennom reformdokumentene og diskusjonene. Det er først et stykke ut i de prosessene som blir NAV-reformen at en

begynner å konseptualisere den gjeldende politikken som *arbeids- og velferdspolitikk*. Det er en politikk som dermed synes tett forbundet med utmyntingen av NAV som politisk konsept. Den konseptuelle samordningen av de tidligere Aetat, Rikstrygdeverket, og sosialkontoret, som NAV innebærer, gjør det også mulig å skrive *arbeids- og velferdsforvaltningens* historie tilbake til 1800-tallet. Denne øvelsen i anakronismer kan indikere omfanget av samordningstenkningen: Hvordan *arbeids- og velferdspolitikk* og *-forvaltning*, som nye semantiske konstellasjoner, setter det prekære behovet for *samordning* og *helhet* på begrep.

Det er ingen tvil om at NAV er tenkt som et brudd med tidligere måter å organisere tjenester. Beskrivelser av en *fragmentert* forvaltning, i betydning en forvaltning bestående av ulike etater med overlappende og ulike arbeidsoppgaver, er sentrale i problemforståelsen. Måten problem settes på begrep i ordskiftet vitner samtidig om en entydiggjøring av det som i reformdokumentene er en mangefasettert og langt fra entydig problemhorisont. Jeg har vist at ordskiftet tenderer til å bli ensporet i måten det fikserer rundt dikotomien *fragmentert/helhetlig*: *Én dør/etat* skal løse problemet med flere dører/etater, *helhetlige tjenester* løser problemet med *sammensatte* problem, *én saksbehandler* løser problemet med *flere* behandlere – og så videre.

Samordning gjennom samlokalisering og felles mottak utad er bare ett grep. Vel så viktig er tankene om *felles kultur, metoder og kunnskap*. Dette er ambisjoner som varsles gjennom *NAV-proposisjonen*, og hvor *Arbeids- og velferdsmeldingen* gir oss innsikt i hvordan dette har blitt fulgt opp. Beskrivelsen av det felles metode- og kunnskapsgrunnlaget som de som arbeider med sosiale tjenester etter den nye loven skal orientere seg ut i fra, skjer i semantisk harmoni med den politiske *arbeidslinja*. Dels ser vi at *reformkritisk kompetanse*, i betydning kompetanse til å ivareta reformens mål, er sentralt. Dels ser vi vektningen av forvaltnings-/regelverkskompetanse, og arbeids- og velferdskompetanse. Dels ser vi utmeislingen av *arbeidsevnevurderingen* som det sentrale metodiske konsept. Dels representerer det ovenfornevnte en tydeligere styring av arbeidsmåter og grunnlaget for arbeidet. Dels ser vi at kunnskap og metoder blir *arbeidsrettet*. Dette skjer samtidig som *sosialfaglige perspektiv* og *sosialt arbeid* knapt er tema. I det hele synes den kompetansepolitikken som meisles ut i *Arbeids- og velferdsmeldingen* som uttrykk for ambisjoner om sterkere etatsstyring av kunnskapen enn tidligere. I så tilfelle innebærer dette et brudd med den profesjonaliseringslinjen som vokste fram gjennom 1970- og 1980-tallet, som jeg har hevdet at 91-loven er et uttrykk for.

Om den nye sosialtjenesteloven som reform. Følger vi lovproposisjonen fører den nye loven lite nytt med seg. Den representerer en lovteknisk harmonisering med den nye strukturen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det legges vekt på at loven skal oppstille de samme sosialpolitiske mål som tidligere. At formålsparagrafen gjennom nye formuleringer *arbeidsrettes* blir ikke forstått som nytt, fordi denne intensjonen i praksis har ligget innbakt i loven siden innføringen av kvalifiseringsprogrammet i 2007. At sosialtjenesten ikke lengre er ansvarlig forvaltningsenhet gjøres det ikke noe poeng av. Det som presenteres som nytt i loven, er bestemmelser om tilsyn og internkontroll som bidrar til å styrke mottakernes rettssikkerhet.

Den nye loven innfører en ny avgrensning av det arbeidsområdet som de sosiale tjenester favner over. Deler av det som var sosialtjenestens område tas ut og flyttes over i *helse- og omsorg*, samtidig som grensene mot *arbeidsrettede* tjenester åpnes. Behandlingskjeden videreføres ut i fra en idé om *faglig sammenheng*, etter først å ha blitt splittet i 2005. Denne *faglige sammenheng* defineres med utgangspunkt i det som er felles for velferdslovene, i motsetning til helselovgivningen. Herunder «sosiale tjenester, økonomiske ytelser og arbeidsrettede tjenester». I denne ideen om *faglig sammenheng* ligger det en anerkjennelse av at den sosiale behandlingkjeden er sentral i arbeidsmåten i den kommunale sosialtjenesten. Slik får de sosiale tjenestene i NAV trekk av kontinuitet.

Når den nye loven ikke legges fram som en reform, men bare et sett av mindre endringer, presiseringer og lovtekniske justeringer, skjer det en klar – men trolig ubevisst – underkommunisering av de endringer i politikken som loven er et uttrykk for. Først og fremst, at sosialtjenesten som selvstendig kommunal forvaltningsenhet opphører å eksistere, og at de sosiale tjenester *arbeidsrettes*. Sosiale tjenester utføres nå av kommunen i NAV, og sett i forhold til 91-loven gjennomgår de sosiale tjenestene på minst fire måter en *arbeidsretting*: For det første underordnes de NAV sine overordnede målsettinger. For det andre innføres *arbeidsretting* som selvstendig mål i formålsbestemmelsene, noe som endrer balansen i bestemmelsene og dermed hvordan de virker som tolkningsgrunnlag for loven. Hele lovteksten skal nå også leses i lys av målet om *arbeidsretting*. For det tredje innføres kvalifiseringsprogrammet som *arbeidsrettende* tiltak. Alle faktiske eller mulige sosialhjelpsmottakere vurderes for programmet, og programmet blir dermed en helt sentral del av virksomheten til de som jobber med sosiale tjenester i NAV. Og for det fjerde gjennomgår kunnskapsgrunnlaget og metodene en *arbeidsretting* i tråd med NAV forøvrig.

Med *arbeidsevne vurderingen* innføres for første gang en lovbestemt arbeidsmetodikk i arbeidet med sosiale tjenester. Til dette hører også med at det innføres et nytt apparat og nye ordninger for å føre tilsyn og internkontroll med at de sosiale tjenestene utføres etter intensjonen – deriblant at de virker *arbeidsrettende*.

Kvalifiseringsprogrammet og arbeidsevne vurderingen er spesielt viktig å merke seg som *arbeidsrettende* tiltak overfor de sosiale tjenester i NAV. Et vesentlig poeng er at kommunen i NAV, som ansvarlige for arbeidet med sosiale tjenester, ikke selv har full råderett over arbeidsevne vurderingen. Den skal skje i samarbeid med NAV. Et annet poeng er at disse tiltakene bidrar til å endre det underliggende *helhetsprinsippet* som ble skrevet inn i sosialtjenesten gjennom 91-loven. Der *helhetsprinsippet* i 1991 innebar en så helhetlig vurdering av sosialhjelpssøkerens situasjon som mulig, skjer helhetsvurderingen i NAV i relasjon til det spekteret av ytelser og tjenester de råder over, og med utgangspunkt i å skulle vurdere mottakerens «reelle muligheter» for å skaffe seg arbeid. Dette kan synes som et paradoks, all den tid NAV-reformen har som et sentralt mål at tjenestene skal ta utgangspunkt i mottakerens behov – ikke i etatens virkeområde.

Om sosialt arbeid i NAV. Ser vi videre på kvalifiseringsprogrammet, blir det tydelig hvor sentral *arbeidslinja* er for å forstå de sosiale tjenestene innenfor NAV. En ting er at programmet sikter mot å få flere med sammensatte sosiale problem i arbeid og at programmet virker *arbeidsrettende*. En annen ting er at selv om vedkommende ikke kommer i arbeid, antas det at programmet i seg selv innebærer en positiv *aktivisering*. De ulike tiltakene er også bare en side ved dette. Det synes å være en underliggende logikk at programmet skal virke sosialt disiplinerende ved å sosialisere programdeltakerne inn i arbeidslivets tidsrytme. Det klareste semantiske uttrykket for denne *arbeidsmessige* disiplineringen er at det i programmet heter at deltakerne stiller sin *arbeidstid* til disposisjon. Ikke bare uavhengig av hvorvidt de har arbeid, og dermed formelt sett har arbeidstid, men nettopp fordi de ikke har arbeid. *Arbeidstid* blir i denne sammenhengen omdannet fra noe som er tilknyttet en faktisk arbeidssituasjon, til å være noe hver og en har i kraft at sin potensielle *arbeidsevne*.

Da NAV-reformen ble lagt fram og vedtatt, ble den sett som en reform som skulle utvide arbeids- og velferdsforvaltningens rom for skjønnsutøvelse. For sosialarbeidere i den kommunale sosialtjenesten må både NAV-reformen og lovreformen ses som en innskrenking av rommet for sosialfaglig skjønnsutøvelse. Dette omtales i liten grad i forbindelsen med

reformen. En ting er at *sosialt arbeid* og *sosialfaglige* perspektiv for en stor del er semantisk fraværende i prosessen. Ser vi hvilke føringer NAV-reformen legger for arbeidet med de sosiale tjenester, og holder dette opp mot den tenkningen som lå under 91-loven, blir det tydelig hvordan vilkårene for å drive sosialfaglige arbeid endres.

Sosialtjenesten ble aldri fullt ut profesjonalisert, i den betydning at sosialadministrasjonen fikk full autonomi over arbeidet. Formelt sett ble beslutningsmyndigheten liggende hos sosialstyret. Jeg har samtidig vist at 91-lovens bestemmelser om arbeidsdeling og myndighetsfordeling mellom styret og administrasjonen, må forstås i relasjon til to parallelle og sammenfildrede utviklingslinjer: (1) Den faglige profesjonaliseringen av det sosiale arbeidet var dels et selvstendig politisk mål, begrunnet ut i fra arbeidets kompleksitet og klientens behov for diskresjon. Folkevalgte lekmenn ble i fra 1970-tallet og framover forstått som uskikket for arbeidet og deres involvering betegnet som «et fattigmansstempel på kommunen», som fortalte «mer om en nødssituasjon enn om ønsket og hensiktsmessig arbeidsdeling».¹³¹⁷ (2) Samtidig, med utbyggingen av den kommunale forvaltning og tjenesteapparat ble den lokale politikken mer komplisert og spesialisert, og de lokale sin mulighet til å drive saksarbeid betydelig innskrenket. Det foregikk dermed en samtidig spesialisering og profesjonalisering av arbeidsdelingen mellom folkevalgte og administrasjon i kommunene, hvor de folkevalgte sitt primære ansvar lå på et politisk strategisk plan-nivå. Selv om administrasjonens autonomi ble formelt begrenset, begrunnet ut i fra hensynet til lokalt selvstyre og behov for folkevalgt kontroll, fikk de i realiteten utstrakt autonomi over arbeidet. Resultatet er en styringslogikk med et nokså vidt rom for faglig skjønnsutøvelse.

NAV-reformen innfører en annen styringslogikk. Med den nye loven fjernes *sosialtjenesten* som forvaltningsenhet, og *sosialstyret* og *sosialadministrasjonen* som de sentrale bestanddelene. Dette betraktes ikke som en formell endring, fordi de som arbeider med sosiale tjenester i NAV fremdeles er ansatt i kommunen og underordnet kommunen som forvaltningsnivå. Gitt utviklingen i lokal tjenesteyting og politikk, hvor folkevalgtes rolle ligger i politisk planarbeid mens administrasjonen forestår den daglige drift, er det lite trolig at det er kommunen som i størst grad legger føringer for arbeidet med sosiale tjenester. Det synes langt på vei rimelig å anta at den spenningen som historisk har ligget mellom sosialstyret og administrasjonen oppheves. Samtidig, gitt NAV-reformens målsetninger, mer

¹³¹⁷ Jf. Kapittel 6 i avhandlingen.

sentraliserte styringsstruktur, nye samarbeidsformer og ny arbeidsdeling, innføres en rekke nye måter å avgrense rommet for sosialfaglige skjønnsutøvelse.

Det er ikke gitt om lederen ved NAV-kontoret kommer fra stat eller kommune, det er likevel ingen tvil om at staten får en langt mer definert plass i kommunen. Den ansatte ledelsen ved NAV-kontoret og virksomheten ved kontoret inngår i en styringslinje hvor det overordnede ansvaret ligger i NAV-direktoratet. Samtidig som sosialfaglige perspektiv ikke blir etterspurt, har vi sett at det legges opp til en (fra direktoratet) sentralstyrt forming av felles metoder og kompetansegrunnlag for etaten. For det tredje skal vesentlige deler av de sosiale tjenester utføres i samarbeid med NAV, noe som gjør at arbeidet blir gjenstand for NAVs arbeidsdeling. Dette går i liten grad fram av de kildene jeg har studert. Men følger vi litteraturen, er det et viktig prinsipp at det lokale kontoret har *mottaks- og oppfølgingsansvar*, mens *saksutredning og beslutningsmyndighet* for en stor del er lagt til spesial- og forvaltningsenheter. Der arbeidet før var delt etter formell/reell autonomi/myndighet, er nå arbeidsprosessen delt opp, slik at de ansatte ved det lokale kontoret har innskrenket oversikt og autonomi i saksbehandlingen. Dette må nødvendigvis innskrenke rommet for faglig skjønnsutøvelse. Til sist er det et vesentlig poeng at NAVs begrep om *helhetlige tjenester* virker som en innskrenking i forhold til *helhetsprinsippet* i sosialtjenesten. Det første tar utgangspunkt i mottakerens arbeidsevne og muligheten for å tilby og utvikle tiltak. Det andre søker å forstå mottakerens problem så vidt som mulig. Om dette er i konflikt med sosialt arbeid som faglig diskurs eller sosialarbeidernes profesjonsidentitet kan jeg her ikke si. Men det synes som en vesentlig endring i de prinsipp og den problemforståelsen som ligger under de sosiale tjenester.

Rekonseptualiseringen av sosiale tjenester. Loven og forarbeidene viser at NAV-reformen og lovreformen formes i relasjon til *arbeidslinja*: Målet om flest mulig i arbeid, fordi det gagnar samfunnet som et hele og den enkelte. Semantisk kommer dette til uttrykk gjennom en rekonseptualisering av politikken, i form av *arbeids- og velferdspolitikk*, en omdøping av institusjonene – med *arbeid* som grunnbegrep, og gjennom en konseptuell *arbeidsretting* av de sosiale tjenestene i NAV. Samtidig blir det *sosiale*, som grunnbegrep, langt mindre framtrædende, får færre bruksområder i lovteksten, og det *sosialfaglige* gis en mindre definert plass innenfor sosiale tjenester i NAV. *Sosialtjenesten*, *sosialt arbeid*, *sosialarbeidere* eller *sosialfaglige* perspektiv, er begreper som brukes såpass sjeldent i forarbeid, lovtekst og ordskiftet, at det er rimelig å anta at de har liten sosiale rekkevidde

innenfor de kontekster og semantiske felt som rammer inn reformprosessene. Når de likevel brukes av enkelte i ordskiftet, synes dette først og fremst som uttrykk for et personlig engasjement for sosialfaglige perspektiv, ikke vid sosial rekkevidde. At desimeringen av det *sosiale* skjer samtidig som det argumenteres for nye arbeidsmåter og ny kompetanse, kan tas til inntekt slike antagelser. En annen forklaring, som er mer komplementær enn motstridende, er likevel også mulig.

Sett i et lengre reformhistorisk perspektiv, kan det være at konseptualiseringen av reformene må forstås i relasjon til mer overgripende endringer i den nasjonale politikken objekt. NAV-reformen er en reform hvor vesentlige deler av reformaktiviteten foregår på et *ikke-politisk* nivå. Den sentrale formingen av kunnskap og metode, utviklingen av NAV som organisasjon, tilpassingen av partnerskapet til lokale forhold, er alle helt vesentlige aspekter ved reformen som er lagt til andre nivå enn de nasjonale politiske. Det legges til Interimorganisasjonen, til NAV-direktoratet, til det lokale partnerskapet. Den nasjonale politikken er dermed i mindre grad kilde til sider ved reformen som den tidligere har vært kilde til. Om dette gjelder NAV-reformen spesielt, fordi det også betraktes som en reform av usedvanlige proporsjoner, eller om det er et mer generelt fenomen, kan ikke jeg si noe om. Dersom det er slik at utformingen av reformer flyttes inn i forvaltningen, kunne det være rimelig å se i relasjon til en liknende utviklingslinje som det som drev fram arbeidsdelingen i den kommunale sosialsektoren. På grunn av en stadig utbygging og tiltakende kompleksitet, skjer det en forskyving i forholdet mellom politikk og byråkrati. Politikken ansvar blir å utvikle og sette ord på overordnede mål, mens byråkratiets oppgave blir å sette reformene på begrep – å fylle dem med mer konkret innhold. Dette kunne tolkes både som en avpolitisering av reformene, men også en politisering av sentralforvaltningen.

Helt avslutningsvis. Idet om lag 60-års perspektiv som jeg anlegger i denne avhandlingen, er det rimelig å se NAV-reformen som uttrykk for betydelige endringer. Men muligens ikke helt på samme måte som deler av litteraturen uttrykker. Det synes åpenbart at politikken utformes i relasjon til en helt annen forventningshorisont enn på 1950- og 60-tallet. Det ligger implisitt innbakt i etterkrigstidens sosialpolitikk at folk flest kommer til å jobbe. Rett til arbeid, står derfor lengre framme enn plikt til arbeid. Fattigdommen forventes å være et ikke-problem om kort tid, og sosialloven som det siste steget til å fjerne *restfattigdommen*. Både sosialloven og utbyggingen av systemet for inntektssikring rommer en aksept for at ulike grupper ikke kan eller skal jobbe. På 2000-tallet er fattigdom et økende

problem, og dette løper sammen med en generell tvil til om alle faktisk ønsker å jobbe. NAV-reformens siktemål er dermed å bekjempe fattigdom og samtidig sikre en bærekraftig samfunnsutvikling ved å mobilisere samfunnets *restarbeidsevne*. Når dette skal løses gjennom sterk samordning av ulike politikk-, forvaltnings- og arbeidsområder, ser toneangivende evalueringsforskere som Andreassen og Fossetøl dette som uttrykk for et paradigmatisk skifte: I fra en enkel og spesialisert forståelse av problemer, til en kompleks og helhetlig forståelse. En slik forståelse er problematisk.

Som jeg har vist, er ideen om å tenke mer *helhetlig* og i større grad *samordne* aktiviteten med sosiale problemer, en driver helt i fra 1950-tallet. Samordning av forvaltningen virker slik tett sammenbundet med utbyggingen av den. Det sagt, er det ingen tvil om at NAV-reformen og dermed sosialloven representerer noe nytt, kanskje også store samfunnsendringer. Men ser man den som uttrykk for en helt ny måte å forstå problemer, fra enkelt og spesialisert til komplekst og helhetlig? Da overser man at det er slik problemet med forvaltningen og tjenestene (i alle fall et av dem), med skiftende begreper har blitt formulert gi alle fall fra 1950-tallet og framover. Dessuten, det problem NAV skal løse er først og fremst at folk ikke er i arbeid. Det må vel kunne kalles en forenkling.

Om reformene sikter mot å løse problemer som har en viss karakter av varighet, er kontekstene som rammer inn spenningene, som vist over, ikke de samme. Det blir også fristende å si at denne linjen i fra sosialkontoret til NAV gis et skjær av historisk dialektikk: Sosialkontoret ble opprettet på 1960-tallet for å fjerne det siste av *restfattigdom* og å kvitte seg med fattiglovenes preg av kontroll og tvang. Det var konsensus om retningen, og i et omfattende ordskifte manglet det ikke på fyndord i beskrivelsen av reformen. Da sosialkontoret formelt sett ble nedlagt, var det i møte med økende fattigdom, som ledd i en mobilisering av *restarbeidsevnen*, og det hele skjedde uten diskusjon, og uten at det i det hele tatt ble forstått som en reform. Om sosialt arbeid skal ha noen plass innenfor de sosiale tjenestene i NAV, synes det rimelig å anta at dette må skje i *arbeidslinjas* tjeneste.

10. Sosialt arbeid som *fag* og *arbeidsområde*, 1955-2009.

Jeg har gjennom seks kapitler undersøkt formingen av sosialt arbeid som fag og arbeidsområde med utgangspunkt i hvordan begrepet sosialt arbeid har blitt brukt og forstått i relasjon til seks reformer. I de enkelte kapitler har jeg diskutert den aktuelle reformen i relasjon til den forrige reformen, for slik å vise hvorvidt og hvordan reformen var tenkt å medføre endringer og hvorvidt og hvorledes vi kan forstå den som uttrykk for kontinuitet og endring. Hovedvekten har likevel blitt lagt på en synkron analyse for å forstå hvordan begrep, fag og arbeidsområde formes innenfor en konkret reformkontekst. Dette har jeg gjort ved å undersøke begreper i relasjon til den argumentative strukturen som ligger under et reformvedtak, innenfor de kontekster som mobiliseres i reformarbeidet og som kan leses ut av kildene og ut i fra et ordskifte knyttet til reformen.

Dette kapitlet har to hoveddeler: Hensikten i første del (10.1) er å utvide analysen gjennom et diakront perspektiv, ved systematisk å kartlegge endringer i bruken og forståelsen av begrepet gjennom hele det tidsspennet jeg har undersøkt, og å se begrepsbruken i relasjon til de lange linjene i politikken og diskusjoner knyttet til formingen av sosialsektoren og faget. Slik søker jeg å tydeliggjøre mine funn og gi svar på avhandlingens overordnede problemstillinger, knyttet til å forstå utviklingen av faget og sosialsektoren og forholdet mellom dem. Avslutningsvis, i den andre delen (10.2), vil jeg diskutere mine funn i forhold til det som er skrevet før og i forhold til bruken av metoden. Hensikten er å tydeliggjøre hva den begrephistoriske metoden bringer med seg og hvilke styrker og svakheter min analyse har i forhold til det som er skrevet før.

10.1 Endring og kontinuitet i formingen og forståelsen av sosialt arbeid.

I denne første hoveddelen vil jeg bygge ut den begrephistoriske analysen ved å gjennomføre en diakron sammenligning av begrepsbruk og forståelse i relasjon til de seks reformene. Dette gjør jeg gjennom tre deler: I den første delen (10.1.1) retter jeg blikket spesielt mot begrepet sosialt arbeid og konsentrerer meg om å få fram når det har blitt brukt, hvordan det har blitt brukt og hva det har betydd. I de seks empirikapitlene har jeg analysert *sosialt arbeid* i nær relasjon til de språklige og sosiale sammenhenger det brukes i. I dette første

steget i den avsluttende diakrone analysen, ser jeg begrepet i relasjon til den enkelte reform, men vil ellers isolere det fra en videre kontekstualisering, for slik å kartlegge hvordan bruksmåte eller forståelse endres (eller ikke). I den andre delen (10.1.2) utvides analysen gjennom et videre blikk for språkbruken i de ulike reformkontekstene. Jeg ser begrepet *sosialt arbeid* i relasjon til andre begreper som er sentrale i den enkelte reform, ser videre begrepsbruken i sammenheng med de semantiske felt og relasjoner som jeg har hevdet preget den enkelte reform og trekker linjer mellom reformene. Siktemålet er her å få et videre grep om hvordan begrepsbruken og forståelsen av faget og arbeidsområdet endres over tid. I tredje del (10.1.3) utvides analysen et steg videre, ved at begrepsbruken og den videre semantiske analysen sees i relasjon til umiddelbare og overgripende sosiale kontekster. I de enkelte kapitler har jeg undersøkt begrepene, formingen av faget og sosialsektoren i relasjon til de kontekster som har latt seg lese ut av kildene. Samtidig, i kapitlet om den begrephistoriske metoden har jeg lagt vekt på at kontekster ikke bare er noe som leses ut av kilder, men noe som konstrueres. Det sentrale grepet i denne siste delen, er at jeg med bakgrunn analysen av de seks reformene vil trekke linjer gjennom hele tidsspennet og vise hva som over tid har karakterisert formingen av faget og sosialsektoren og forholdet mellom dem. Slik setter jeg begrepene inn i en mer overgripende sosial kontekst, som både har en romlig og en temporal dimensjon.

Den kartleggingen av begrepene som ligger til grunn for de to første delene (10.1.1 og 10.1.2) er gjort med bakgrunn i de seks empirikapitlene og sammenfattes i tabellene A.1 til A.6 i Appendiks. Hensikten med tabellene er å tydeliggjøre hvordan begreper har blitt brukt og forstått ved å ta dem ut av den språklige og sosiale sammenhengen hvor de brukes. Blikket rettes mot hva begrepene betegner når de tas i bruk. Tabellene består av to kolonner: (1) Høyre kolonne tar utgangspunkt i begrepet *sosialt arbeid*, herunder også *sosionom*, *sosialarbeider* og *sosialarbeiderutdanning*. Tabellen viser alle betydninger, uavhengig av om de angir en rådende forståelse av begrepet eller en betydning med lav sosial rekkevidde. (2) Venstre kolonne viser hvilke andre begrep som er av særlig betydning for å forstå reformen og hvordan disse begrepene brukes og forstås. Begrepene i venstre kolonne er valgt fordi de har en vesentlig funksjon i argumentasjonen som leder fram til et reformutfall eller for å tydeliggjøre semantiske relasjoner som preger forståelsen av sosialt arbeid.

10.1.1 Bruken av sosialt arbeid som begrep, 1963-2009.

Fra 1964 brukes *sosialt arbeid* som betegnelse på *arbeidet* innenfor sosialsektoren i vid forstand, hva jeg analytisk har betegnet som *arbeidsområdet* sosialt arbeid. Begrepet brukes dermed for å betegne et fenomen som også betegnes gjennom begrepet og lovnavnet *sosial omsorg*. Dette er en måte å bruke begrepet som vi finner igjen i 1991, hvor både *sosialt arbeid* og *sosiale tjenester* brukes for å betegne *arbeidet/arbeidsområdet*, men som vi ikke finner i 2009, som er den reformkonteksten hvor begrepet er minst i bruk. Formulert annerledes: arbeidet i NAV betegnes ikke som sosialt arbeid.

Fra 1964 brukes *sosialt arbeid* som betegnelse på et spesifikt *fag*, en *disiplin* og en *metode*. Dette gjelder særlig NOSO, slik organisasjonen uttrykker seg gjennom høringsinnspill i forarbeidene til loven, og dernest av enkelte representanter under ordskiftet. En mer hyppig bruk av begrepet, brukt gjennomgående i forarbeidene, er som betegnelse på *kvalifisert personale*. Rett nok uten at det presiseres helt klart at det dreier seg om faglige kvalifikasjoner i betydning *fagutdanning*. Bruken av sosialt arbeid som betegnelse på *fag* eller *metode* er ellers framtrædende gjennom de fire neste reformene og finnes i 2009, men da langt mindre hyppig. I tiden fra 1967 til 1991 brukes sosialt arbeid (fag/metode/utdanning) og sosialarbeider/sosionom gjennomgående i diskusjoner av sosialsektorens organisering og arbeidskraftsbehov. Det er dermed et tidsspenn hvor begrepet framstår som et uunnværlig element i det vokabularet som tas i bruk for å diskutere sosialsektoren, og hvor begrepets sosiale rekkevidde er langt videre enn det var rundt reformene i 1964 og 1966. Dette markerer en skarp kontrast til tiden fra 2002 til 2009 hvor begrepet tvert om virker unnværlig.

Fra 1963 til 1999 brukes sosialt arbeid som betegnelse på et spesifikt *yrke*: først *sosialarbeideryrket* som etter hvert sidestilles med *sosionomyrket*. I forarbeidene og diskusjonene som leder fram til utdanningsreformen i 1963 hevder Bernt H. Lund at sosialt arbeid er på vei til å bli en *profesjon*, og dette blir en vanlig måte å betegne sosialt arbeid gjennom reformene i utdanningen i 1974, 1983 og reformdiskusjonene som leder fram til sosialtjenesteloven i 1991. I 1999 brukes *profesjon* mer generelt som betegnelse på yrkene som arbeider innenfor den kommunale helse- og sosialtjenesten. Igjen er dette et begrep som ikke har noen sentral plass i 2009-reformen.

Hva sosialt arbeid betyr som *begrep* eller hva det *representerer som fag* er i liten grad tema innenfor sosialsektoren. Det vi kan se som en mer eksplisert innsats for å tilskrive

sosialt arbeid en bestemt mening og avklare hva det betyr, hva vi kan kalle en *konseptualisering*, finner vi i utdanningsreformene og da primært i 1966 og 1999 (se Tabell 10.1, under). I Lund-planen (1963) tar denne innsatsen form nærmest som en definisjon som gir et utgangspunkt for resten av teksten. I 1999-planen fins slike formuleringer i beskrivelsen av det faglige innholdet.

TABELL 10.1: Konseptualiseringen av sosialt arbeid som fag, 1963 og 1999.

Lund-planen, 1963	Rammeplanen, 1999
<p>Sosialt arbeid dreier seg om å bearbeide forholdet mellom individene og deres sosiale omgivelser med sikte på å legge forholdene best mulig til rette for menneskers sosiale fungering og slik at forholdet blir mest mulig trygt og harmonisk.</p> <p>Dreier seg om å styrke de personlige ressursene som finnes i den enkelte klient slik at klienten blir i stand til selv å løse sine problemer.</p>	<p>Sosialt arbeid utøves i spenningsfeltet mellom enkeltpersoner, deres nære relasjoner, grupper og samfunnet. I disse relasjonene kan det være interessenmotssetninger og konflikter.</p> <p>I disse relasjonene skal sosialarbeidere etablere, utvikle, vedlikeholde og avslutte relasjoner til brukere og gjennom relasjonen kunne bidra til at brukere blir motivert og stimulert til å ta i bruk egne ressurser og se muligheter for endring.</p>

Formuleringene har to vesentlige forskjeller: (1) En vesentlig forskjell knytter seg til bruken av betegnelsene *spenning/konflikt/motsetning* i 1999. Det som gjør arbeidet preget av motsetninger er det vi analytisk kan betegne som sosialarbeiderens doble mandat, karakterisert ved en spenning mellom (a) *forvaltning* av samfunnets ressurser og iverksetter av politikk, og (b) *hjelper* og talerør for enkeltmennesker. Dette doble mandatet har en klar karakter av varighet gjennom hele tidsspennet, samtidig som det artikuleres ulikt og med ulik styrke, og slik framstår som mer framtrepende eksempelvis i 1999 enn i 1963. Lund anså hensynet til klienten som sentralt, samtidig som han presiserte at sosialarbeidere forvalter store verdier og måtte være lojal overfor politiske målsetninger. I 1983 tematiseres dette mer eksplisitt som «motsetninger og kryssende interesser». I resonnementet som følger den innledende målformuleringen i 83-planen heter det at «enkeltpersoner eller enkeltmenneskers interesser kan komme på tvers av allmennhetens eller gruppers interesser, og det blir sosialarbeiderens oppgave å arbeide med disse interessekonfliktene». I relasjon til denne formuleringen presiseres det også at sosialarbeidere må være «solidariske med svakerestilte grupper». Dette er en måte å artikulere det doble mandatet som vi også finner i 1974 og 1999. Mens forståelsen av at sosialt arbeid ivaretar kryssende interesser har en karakter av varighet, kan måten dette formuleres på tyde på at det er en betydning som har en mer sentral plass i forståelsen av faget fra 1974 og framover.

(2) Den mest vesentlige forskjellen er at Lund-planen i 1963 angir målet for sosialt arbeid som *sosial fungering, trygt, harmonisk forhold til sosiale omgivelser*, der 1999-planen ser målet som at *brukere selv tar i bruk ressurser og ser muligheter for endring*. Rent analytisk kan vi betegne dette skillet som *behandlende/ikke-behandlende*. Begrepet *sosial fungering* i Lund-planen betegner «menneskenes evne og muligheter til gjennom sin atferd å fylle de forventninger som stilles til dem i forskjellige sammenhenger, på en slik måte at det tilfredsstillende dem selv og deres medmennesker». Denne situasjonen, hvor sosialarbeidere arbeider med individer, betegnes av Lund som sosialt arbeids «behandlende» funksjon. Individet gjennomgår en *behandling* som fører det mot en normaltilstand. Lund-planen hviler slik på normalitetsforståelse som vi ikke finner i 99-planen, hvor det sentrale er hvorvidt brukeren selv evner å gjøre noe som påvirker sin egen situasjon. I 1999-planen brukes *behandling* for å betegne en funksjon sosialarbeidere drev med før, og som de ikke skal drive med lengre. I forarbeidene til 1999-planen forstås *behandling* som «et diagnostisk rettet sosialt arbeid» som står i motstrid til «sosialt endringsarbeid», som er det sosialarbeidere skal drive med fra 1999.

De to ulike måtene å konseptualisere sosialt arbeid som fag i 1963 og 1999 tydeliggjør at selve konseptualiseringen ikke lar seg forstå isolert, men må sees i sammenheng med de funksjoner sosialt arbeid knyttes til gjennom begrep som *behandling*. I forarbeidene til 1999-planen forstås *sosialt endringsarbeid* som et *arbeidsområde* ved siden av *forvaltning* og *behandling*. 1999-planen er nettopp tenkt som et eksplisitt brudd med det som betegnes som *diagnostisk* og *behandlende* fordi dette står i motstrid til *sosialt endringsarbeid*. Dette signaliserer vesentlige endringer i forståelsen av sosialt arbeid som fag og dermed også begrepets totalitet. For å tydeliggjøre endringene kan vi trekke et analytisk skille mellom tre lag av betydninger som tar utgangspunkt i hvilke funksjoner og arbeidsområder det er tenkt at sosialarbeidere skal betjene: (1) *behandling*, (2) *forvaltning* og (3) *kritikk*. I tabellen (10.2, neste side) settes disse opp for å illustrere forskjeller i bruk og betydning ved de tre reformpunktene i 1966, 1983 og 1999.

Med utgangspunkt i tabellen ser vi at *sosialt arbeid* gjennomgår tre vesentlige endringer: (1) *Forvaltning* får utvidet betydning; både ved at *ordet forvaltning* tas i bruk i planen fra 1983, og fra 1999 ved at *forvaltning* betegner dimensjoner ved sosialt arbeid som ikke er presisert tidligere. *Forvaltningsbegrepet* brukes hyppigst og har flest betydninger på et tidspunkt hvor også *saksbehandling* blir sentralt begrep, og disse to henger sammen og

tilskriver hverandre betydning (se Appendiks, Tabell A.5). (3) *Kritikk* brukes kun i 1983, men den dimensjonen begrepet betegner finner vi der hele veien. (3) *Behandling* blir i 1999 definert ut som et relevant faglig perspektiv, ut fra en forståelse av at begrepet betegner en *diagnostisk* tilnærming som signaliserer at problemet er lokalisert hos den enkelte. Deler av det som tidligere har blitt betegnet som *behandling*; arbeidet i relasjonen mellom den enkelte og dennes sosiale omgivelser, betegnes i stedet som *sosialt endringsarbeid*. Mer overordnet blir sosialt arbeid som fag i 1999 sett som bestående av to kompetanseområder: *Forvaltnings- og relasjonskompetanse*.

TABELL 10.2: Sosialt arbeid som fag, betydningslag 1966-1999.

#	Forvaltning	Behandling	Kritikk
1966	Forvaltning brukes ikke som begrep. Lund skiller mellom behandling, forebygging og administrasjon, og bruker administrasjon som betegnelse på det som ikke er forebygging / behandling.	Forstås av Lund som: en reorganisering eller gjenopprettelse av forholdet mellom klienten og omgivelsene.	Lund bruker ikke betegnelsen kritikk, men inkorporerer det vi kan kalle et kritisk aspekt: De må kunne vurdere hensiktsmessigheten av eksisterende tiltak for å kunne planlegge nye og bidra til utvikling av tjenesten.
1983	Arbeidsfunksjon innenfor det sosiale felt som ivaretas av sosisonomer, hvor det sentrale er arbeid med lover og rettigheter. Arbeidsform som inngår i sosialt arbeids teori og praksis.	Arbeidsfunksjon innenfor det sosiale felt som ivaretas av sosisonomer, hva de gjør i møte med klienter med sosiale problem. Arbeidsform som inngår i sosialt arbeids teori og praksis.	En vurdering sosisonomer gjør av sosialpolitiske tiltak, deres mål og funksjon. En tankemåte sosisonomer trenes i for å drive samfunnsmessig endringsarbeid.
1999	Rettsområde sosialarbeider må ha kjennskap til. Arbeidsområde for sosialarbeidere. Et fag rettet mot saksbehandling. Arbeid med sikte på å sikre brukeres sosiale rettigheter Det å treffe vedtak.	Arbeidsområde for sosialarbeidere. Hjelpetiltak innenfor sosialtjenesten. Diagnostisk rettet sosialt arbeid.	Kritikk brukes ikke som begrep, men planen har det vi kan kalle et kritisk aspekt: Sosisonomer må kunne vurdere når det er nødvendig å ha mot og evne til å arbeide for å endre rammebetingelsene, slik at tilbud bedre tilpasses brukeres behov.

Nettopp her kan vi observere den tydeligste endringen i forståelsen av sosialt arbeid som fag: *Relasjonsbegrepet* er det mest sentrale begrepet i utlegningen av det faglige innholdet i 1999-planen og indikerer en endring i forståelsen av hva arbeidet med klienter dreier seg om (dette viser jeg mer systematisk i kapittel 8, se for øvrig Appendiks, Tabell A.5).

Alle de tre endringene i *kritikk, behandling og forvaltning* gjør at vi får tre ulike sammensetninger av betydninger ved de tre reformpunktene, tre ulike lagsammensetninger og dermed tre historisk ulike begrep om sosialt arbeid. Noen endringer kan samtidig forstås å uttrykke et høyere forandringstempo enn andre. For å trekke et tydelig analytisk skille kan vi si at Lund-planen definerer sosialt arbeid som enheten av *administrasjons- og behandlingsarbeid*, og at disse begrepene i 1999 er erstattet med *forvaltnings- og relasjonsarbeid*. Dette innebærer en utskifting av *begreper* som betegnelser og av *innholdet* – det som betegnes. 1999-planen kan derfor forstås å uttrykke endringer av større dybde og tempo, da en i forarbeidene til planen tar eksplisitt avstand fra betydninger som har vært virksomme gjennom hele tidsspennet og har lang varighet. Forholdet mellom 1983- og 1999-planen illustrerer en utskifting i faglig vokabular, som kan indikere at visse måter å forstå sosialt arbeid ikke lengre har sosial rekkevidde. Dette kan forstås som endringer på *tidslagsnivå* hvor nyere måter å betegne innholdet i *sosialt arbeid som fag* tar over for betegnelser som har vært virksomme i alle fall fra 1963.

Å rendyrke analysen med utgangspunkt i disse tre dimensjonene er nyttig for å illustrere endringer på *betydnings- og tidslagsnivå*. Et problem ved å rendyrke analysen slik, er at analysen ikke tar fullt ut høyde for hvordan andre begreper knyttet til de tre dimensjonene blir forstått på ulike tidspunkt. *Diagnostisk* betegner i 1999 en tilnærming som er lite relevant fordi den innebærer en sterkt individorientert tilnærming hvor problemet er lokalisert hos den enkelte. I Lund-planen brukes *diagnose*; i betydning *sosial-diagnose*, for å betegne et steg av fem i den «systematiske framgangsmåten ved problemløsningen». Det brukes altså for å betegne en *arbeidsmåte*, ikke en bestemt *forståelse av sosiale problem og klienter/brukere*, men knyttes ikke spesielt til *behandling*. Det *diagnosebegrepet* som kritiseres i 1999-planen er dermed ikke likelydende med det Lund brukte i 1963. I neste del vil jeg utdype hvordan variasjoner i forståelsen og bruken av *sosialt arbeid* kan leses ut gjennom et videre blikk for hvilke begreper som er sentrale ved et reformpunkt.

10.1.2 Semantiske relasjoner og sentrale begreper, 1955-2009.

Bruken av begrepet *sosial-diagnose* i Lund-planen må forstås i relasjon til to andre sentrale begreper hos Lund (se Appendiks, Tabell A.2): (1) *Man in society* er et begrep Lund hentet ut av internasjonale faglige diskurser som betegner sosialarbeidets subjekt (eller analyseenhet); individets i dets kontekst, og som signaliserer et brudd med individorienterte tilnærminger og et skifte i sosialt arbeids faglig disiplinære basis; fra psykologi og psykiatri

til et bredere psykologisk og samfunnsvitenskapelig teorigrunnlag. Lund bruker begrepet for å tydeliggjøre at sosialt arbeid har base i et vitenskapelig fundament. (2) *Profesjon/profesjonalisering* er begrep Lund hentet fra amerikansk profesjonssosiologi og som signaliserer at sosialt arbeid er et yrke med et reflektert og kritisk forhold til egen fagutvikling, sin etiske og vitenskapelige basis, og som bidrar til å sikre det faglige fundamentet for behandlingen. Samlet signaliserer disse tre en nyskaping i forhold til den tradisjon som hadde preget sosialarbeiderutdanningen fra etableringen i 1950, hvor utdanningen var sentrert rundt *administrasjon* og *forvaltning* av lover og ytelser. Heller enn en vending mot en individorientert tradisjon, illustrerer disse begrepene hvordan Lund-planen former faget mer i retning av sosiale årsaksforklaringer. Disse tre begrepene; *sosialdiagnose*, *man in society*, *profesjon*, er vesentlig for å forstå hva Lund siktet til med *behandling* og hvordan dette skiller seg fra det begrep om *sosial behandling* som vi finner i forarbeidene til sosialomsorgsloven.

Slik *sosial behandling* ble brukt i forarbeidene til sosialomsorgsloven betegnet det «individuell rådgivning og veiledning» knyttet til mål om «harmonisk livsførsel», «aktivisering» og «hjelp til selvhjelp» (se Appendiks, Tabell A.1). Formuleringen har klare likheter med Lunds forståelse av sosialt arbeid, hvor den enkelte skal hjelpes til *selvhjelp* og målet var *trygghet* og *harmoni*. Der Lunds *behandlingsbegrep* knyttes til en forståelse av *individet i dets sosiale kontekst*, er begrepet *sosial behandling* mer individuelt orientert. Det må forstås i relasjon til det såkalte *familiebehandlingsprinsippet*, som betegner en ambisjon om se den enkeltes problemer i relasjon til familien som enhet, og hvor målet er en samordnet behandling ved å koordinere arbeidet i de forskjellige sosiale nemndene. Det handler dermed mindre om hva som forårsaker problemer og mer om hvilke konsekvenser den enkeltes problemer har for familien som et hele. Forholdet mellom *behandling* hos Lund og *sosial behandling* i sosialomsorgen preges slik av en semantisk asymmetri.

Asymmetrien mellom *behandling* og *sosial behandling* kan ses i sammenheng med at et begrep om sosialt arbeid som *fag* på 1960-tallet har begrenset sosial rekkevidde utover rene sosialarbeiderkretser. Behovet for fagutdannede sosialarbeidere anerkjennes ikke av representanter for Norsk Sosialforbund. Sosialforbundets representanter omtaler sosialt arbeid og arbeidet i sosialektoren på en måte som setter opp en motbegrepsrelasjon mellom *sosialt arbeid* og *kommunalt arbeid*. Ordskiftet omkring sosialomsorgsloven preges generelt av at en ikke anerkjenner behovet for fagutdannet arbeidskraft, men er opptatt at folk som

skal ivareta lovens ånd. Ordskiftet preges derfor også av en semantisk motbegrepsrelasjon, formet av to motstridende ideer om *sosial omsorg som humanisering* og *sosialt arbeid som fagliggjøring*.

Ser vi på forholdet mellom *fag* og *arbeidsområde* med utgangspunkt i de begrepene som er sentrale i henholdsvis 1983 og 1991, finner vi ikke den samme asymmetrien som på 1960-tallet. Dette skyldes at innholdet i lovteksten og planteksten i større grad harmoniserer langs tre linjer: (1) *Forebyggingsbegrepet* brukes i samtlige utdanningsreformer og i sosialsektoren fra og med 1991-loven, hvor det kommer inn i formålsparagrafen. Det brukes gjennomgående for å betegne arbeid som sikter mot å *forhindre at sosiale problemer oppstår*. Det betegner også gjennomgående et *arbeidsområde/arbeidsfunksjon* som ivaretas av sosionomer og som ligger under sosialtjenesten/sosiale tjenester i sosialsektoren. Det er likevel i 1983-planen og 1991-loven at det brukes hyppigst og har den mest sentrale plassen (se tabell 10.3, under, se også Appendiks, Tabell A.3-A.4):

TABELL 10.3: Forebyggingsbegrepet, 1983 og 1991.

1983	1991
Betegner en oppgave; i betydning arbeidsområde, i sosialsektoren. Betegner et arbeid med å skape gode miljøer for å forhindre at sosiale problemer får utvikle seg. Betegner sammen med administrasjon, planlegging og samfunnsarbeid en arbeidsfunksjon innenfor det sosiale felt, som sosionomer ivaretar i samarbeid med andre sektorer, og en arbeidsform som ligger under sosialt arbeids teori og praksis i utdanningen.	Betegner et generelt perspektiv for sosialtjenesten; dens ansvar for å følge med i lokalsamfunnet. Betegner behovet for samarbeid og samordning mellom etater, og sosialkontorets koordinerende ansvar. Betegner individuell veiledning med sikte på å forhindre passivitet.

Bruken av forebyggingsbegrepet i 1991 henger også sammen med skiftet fra *familiebehandlings-* til *helhetsprinsippet*, hvor behandlingen ikke bare rettes mot den enkelte sin relasjon til samfunnet, men sees i større sammenheng. Det heter at en må legge større vekt på *forebygging* og *samfunnsarbeid* (se Appendiks, Tabell A.4).

(2) I 1983-planen får begrepene *forvaltning/saksbehandling* en definert plass i rammeplanen. Dette henger sammen med hvilke semantiske felt problemforståelsen og diskusjonene formuleres fra. Sammenligner vi de to rammeplanene i 1974 og 1983, preges disse av en spenning mellom to ideer: om *sosialt arbeid som autonomt fag* og *sosialt arbeid som funksjonell arbeidskraft*. Mens det sentrale siktemålet i 1974 er at utdanningen skal gi en forståelse av sosiale problemer, deres årsaker og ytringsformer, formes 83-planen av en

forståelse av sosialpolitiske mål og oppgavestrukturen i det sosiale felt. Dette henger sammen med en oppfatning av at det eksisterer et misforhold mellom innholdet i faget og etterspørselen innenfor arbeidsområdet, og en forventning om at arbeides vil dreies mer mot forebygging, administrasjon og forvaltning. Samlet sett kobles dermed utdanningen mer eksplisitt til sosialsektoren og sosialpolitiske målsettinger, samtidig som diskusjoner om sosialsektoren og 91-loven karakteriseres ved en vending mot det sosiale som forklaringsmodell.

(3) Innenfor tidsspennet 1966-1991, hvor sosialsektorens organisering er et tilbakevendende tema innenfor politikken, hvor to rammeplanrevisjoner blir utført og hvor det innenfor RSU settes mer grunnleggende spørsmålsteget ved organiseringen av hele utdanningsfeltet, blir *profesjon/profesjonalisering* selvfølgelig begreper i formingen både av fag og sosialsektor. I et tidsspenn hvor utdanningen knyttes nærmere til sosialpolitiske målsettinger forstås profesjonell arbeidsdeling og profesjoner som en forutsetning for gode og effektive tjenester. *Profesjon/profesjonalisering* er ikke sentrale begrep i 1983-rammeplanen, men er helt grunnleggende for å forstå 1991-loven (se Appendiks, Tabell A.3-A.4). *Profesjonalisering* blir diskutert og problematisert gjennom 1970- og 80-tallets reformdiskusjoner. Det påpekes problemer knyttet til spesialisering og til at yrkesgrupper ser *profesjonalisering* som et *mål i seg selv*. Men under den forutsetning at *profesjonaliseringen* er under politisk kontroll, antas den å gi «et system for yrkesetisk og faglig kontroll». Det er først og fremst denne forståelsen av *profesjoner* og *profesjonalisering* som former 91-loven. Bruken av *profesjonsbegrepet* fram til 1991 illustrerer hvordan fagutdannet arbeidskraft har blitt en selvfølgelig del av offentlige tjenester.

Diskusjonene om de mer problematiske sidene ved *profesjonaliseringen* følger likevel med inn i forarbeidene til rammeplanen i 1999 og må forstås som bakgrunnen for at begrepet *samarbeid* får en sentral plass i planen. Det presiseres at sosialarbeidere må læres opp til å samarbeide på tvers av «forvaltnings- og profesjonsgrenser» (se Appendiks, Tabell A.5). Tidsspennet 1966-1999 sett under ett kjennetegnes dermed ved en gjensidig anerkjennelse av sosialpolitikens betydning for utdanningen, og utdanningens betydning for sosialsektoren. Dette speiles ved at begreper som før har hatt begrenset sosial rekkevidde i den forstand at de har vært mest brukt innenfor én politisk-institusjonell kontekst, etter hvert brukes jevnlig i begge kontekster.

Et begrep som er sentralt for å forstå formingen av sosialt arbeid både som fag og arbeidsområde er *aktivisering*. Begrepet er særlig sentralt gjennom lovreformene i 1991 og 2009 og brukes da blant annet for å betegne arbeid som sikter mot å gjøre klienter/brukere selvhjulpne (hjelp til selvhjelp). Denne betydningen finner vi også i reformene på 1960-tallet og i 1999-planen, men uten at *aktivisering* som betegnelse på dette arbeidet er like fremtredende. I rammeplanarbeidet rundt 74- og 83-planen er ikke *aktivisering* sentralt (se Tabell 10.4, under).

TABELL 10.4: Aktivisering som idé og begrep, 1963-2009.

#	Formulering
1963 (1966)	Inngår sosialt arbeid som fag/arbeidsmåte som dreier seg om å styrke de personlige ressursene som finnes i den enkelte klient slik at klienten blir i stand til selv å løse sine problemer.
1964	Brukes som ledd i sosial behandling som virkemiddel i hjelp til selvhjelp.
1991	Betegner sosial veiledning rettet mot passive klienter som ikke er i arbeid. Settes i relasjon til en presisering av klientenes plikt. Settes i relasjon til en presisering av sosialtjenestens kontrollaspekt.
1999	Sentralt i forståelsen av sosialt arbeid som fag/arbeidsmåte, som dreier seg om å utvikle, vedlikeholde og avslutte relasjoner til brukere og gjennom relasjonen kunne bidra til at brukere blir motivert og stimulert til å ta i bruk egne ressurser og se muligheter for endring.
2009	Generell betegnelse på arbeid rettet mot passive mottakere av stønad. Betegner arbeid for å få uføretrygdede over i arbeid og ut av uførediagnosen.

Med bakgrunn i tabellen ser vi at *aktivisering* som idé formuleres og brukes nokså likt i 1963 og 1964, men at *aktivisering* fra 1991 får en mer sentral plass som begrep og samtidig tilskrives nye betydninger. Bruken av *aktiviseringsbegrepet* i 1991 illustrerer at selv om loven dels kan forstås som en vending mot *det sosiale* som forklaringsmodell, rommer den også et individualiserende perspektiv. Dette skjer også i et tidsrom hvor begrepet ikke har en sentral plass i diskusjoner om utdanningen, og hvor metodebetegnelser som *samfunnsarbeid* og *samfunnsmessig endringsarbeid* tar større plass. Bruken av *aktiviseringsbegrepet* i 1991 indikerer en endring i forståelsen av sosialt arbeid som *arbeidsområde* i sosialsektoren og kan illustrere et lag av betydninger hvor vi finner et større semantisk sprik mellom sosialsektor og utdanning. Går vi til 1999 finner vi på nytt at *aktivisering* er tematisert i rammeplanen, noe som kan innebære en eksplisitt harmonisering til sosialpolitiske målsettinger. I prosessene som leder fram til sosialloven i 2009 blir *aktivisering* et semantisk omdreiningspunkt og betegner et mer overordnet mål ikke bare for sosialsektoren, men for hele det arbeids- og velferdspolitiske feltet. Det blir et sentralt virkemiddel innenfor *arbeidslinja*, og innholdet presiseres ved at det settes i sammenheng med neologismen *arbeidsrettet*, det begrepet som best fanger opp målsettingene med den siste sosialloven (se

Appendiks, tabell A.6). Arbeidsområdet i sosialsektoren blir *arbeidsrettet*. Dette kommer til uttrykk gjennom formuleringen «fremme overgang til arbeid» i lovens formål, ved at *sosialtjenesten* som betegnelse på en *selvstendig forvaltningsenhet* erstattes av *kommunen i NAV*, og ved at begrepet *arbeidsevnevurdering* tas i bruk for å betegne felles metodegrunnlag for de som arbeider med sosiale tjenester i NAV. Mer overordnet, i et lengre tidsperspektiv inngår denne rekonseptualiseringen av sosiale tjenester i en semantisk bevegelse fra *sosial omsorg som humanisering* (1964), via *sosiale tjenester som aktiviserende* (1991), til *sosiale tjenester som arbeidsrettende* (2009).

Om *aktivisering* som idé og begrep har hatt betydning i formingen av sosialt arbeid som fag, har *arbeidsbegrepet*; i den betydning at en skal søke å få klienter ut i arbeid, aldri hatt noen plass i faget. *Arbeidsbegrepets* sentrale plass i konseptualiseringen av arbeidsområdet i 2009 skaper slik et semantisk gap til faget. Dette gapet kan også observeres gjennom andre begreper, i sær begrepene *bruker/brukerperspektiv* og *helhet/helhetlig/helhetsperspektiv* (se Tabell 10.5 neste side, se også Appendiks, Tabell A.5-A.6).

Dette er begreper som tas i bruk i diskusjoner om utdanningen og sosialsektoren fra midten av 1980-tallet og som får en sentral plass i styringsdokumentene dels fra 1991, men særlig fra 1999. Begrepens plass i 1999-planen signaliserer ikke nødvendigvis at faget tilføres helt nye betydninger, men at visse betydninger presiseres og vektet tyngre enn tidligere. I forarbeidene til 1999-planen poengteres det nettopp at *helhetsperspektivet*, i betydning en *kontekstuell forståelse* av brukeren/klientens situasjon, alltid har stått sentralt i faget. *Helhetsbegrepets* plass i rammeplanen er likevel ny. *Brukerbegrepet*, i betydning *bruker* som betegnelse på de som oppsøker sosialkontoret, finner vi også i 1983-planen. Når det i 1999-planen settes i forbindelse med *brukerperspektivet* får det likevel en mer sentral plass. Innenfor sosialsektoren får *helhetsbegrepet* en sentral plass gjennom skiftet i 1991-loven fra *familiebehandlings-* til *helhetsprinsippet*. Innholdet i 1991-lovens *helhetsbegrep* harmoniserer også godt med 1999-planens *helhetsbegrep* (se Appendiks, Tabell A.4).

TABELL 10.5: Helhets- og brukerbegrepet i 1999 og 2009.

1999	2009
Helhetsbegrepet	
<p>Betegner et perspektiv i offentlige tjenester, hvor tjenesteyteren forholder seg til hele mennesket med dets fysiske, psykiske, sosiale, kulturelle og åndelige sider.</p> <p>Betegner et perspektiv for yrkesutøvere hvor de ser sin arbeidsinnsats i sammenheng med andre</p> <p>Betegner et mål for offentlig tjenesteyting som oppnås gjennom samarbeid mellom etater og yrkesgrupper.</p> <p>Betegner et tilbud av tjenester som tar utgangspunkt i brukerens samlede problem/behov.</p> <p>Betegner et syn/perspektiv som har kjennetegnet sosialt arbeid fra begynnelsen.</p> <p>Betegnes som en kontekstuell forståelse – personen i situasjonen.</p> <p>Betegner et syn/perspektiv som er nytt i sosialpolitikken/tjenester.</p> <p>Betegner et brudd innenfor samfunnsvitenskapene, fra det kvantitative til det kvalitative, fra det positivistiske til fortellinger, fra lineære individuelle årsaksforklaringer til relasjonell tenkning, sirkulære og dynamiske årsakssammenhenger mellom individ og miljø.</p>	<p>Betegnes som at tjenester og ytelser innrettet mot de som står utenfor eller i fare for å falle utenfor arbeidslivet må ses i sammenheng.</p> <p>Betegner et virkemiddel for å styrke arbeidslinjen.</p> <p>Betegner et mål for de sosiale tjenester i NAV; i betydning helhetlig og samordnet tjenestetilbud.</p> <p>Betegner en avklaring av den enkelte brukers samlede behov med sikte på å gi et samordnet tjenestetilbud.</p> <p>Betegner en måte å samle politikken på ulike felt, spesielt arbeids- og velferdspolitikken.</p> <p>Betegner løsninger som er tilpasset den enkelte brukers behov og som står i motstrid til dagens arbeids- og velferdsforvaltning.</p> <p>Betegner et system for å styre og dokumentere resultatene av den samlede innsatsen i førstelinjetjenesten.</p> <p>Betegner en tilnærming til brukerne som ivaretar målsettingene innenfor arbeids- og velferdsetaten (og –politikken).</p>
Brukerbegrepet	
<p>Innebærer at det arbeides med aktive brukere, ikke for passive klienter.</p> <p>Betegner sosialt arbeid som utført i samarbeid og dialog med brukere.</p> <p>Skillet mellom bruker / klient brukes for å betegne det asymmetriske forholdet mellom sosialarbeider / klient.</p>	<p>Betegner et prinsipp for organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, tjenester og ytelser.</p> <p>I betydning brukermedvirkning; betegner et ønske om at brukere aktivt skal delta i utformingen av det individuelle tjenestetilbud.</p>

Den store forskjellen mellom 1999-planen og 2009-loven når det kommer til bruken og forståelsen av *helhetsbegrepet*, har å gjøre med at begrepet i 1999 betegner et *faglig perspektiv* på mennesker, problemer og løsninger, mens det i 2009 betegner et *prinsipp for organisering* av tjenester, hvor *helheten* er grenset inn av de politisk-institusjonelle rammene i arbeids- og velferdspolitikken og -forvaltning. Setter vi de respektive *helhetsbegrep* i sammenheng med de respektive *brukerbegrep*, betyr det også at disse har ulik betydning. I 1999 betyr konstellasjonen *bruker/helhet* at en tar utgangspunkt i det enkelte menneske sitt behov. I 2009 betyr det at en tar utgangspunkt i målene for arbeids- og velferdsforvaltningen,

med sikte på å lage et samordnet tilbud for brukeren ut i fra denne sin *arbeidsevne*. Det overordnede målet for *arbeids- og velferdspolitikken*, det som kommer til uttrykk i den politiske *arbeidslinja*, er nettopp å mobilisere befolkningens *restarbeidsevne*, ut fra en forståelse av at både enkeltmennesker og befolkningen kan og bør arbeide mer enn de gjør.

Reformen i 2009 skjer i relasjon til og som følge av at nye begreper tas i bruk og at eldre begreper skifter innhold. Reformen skjer i relasjon til et semantisk skifte som både innebærer endringer i *betegnelser* og i *innhold* – det begrepene betegner. Reformen kan slik sees som uttrykk for et relativt sett høyere endringstempo enn tidligere sosiallovsreformer. Begreper som *arbeidsevne*, *arbeidslinje*, *arbeidsrettet*, *bruker*, *helhetlig* indikerer endringer i sosialpolitikken. Hva vi kan kalle det innholdspolitiske grunnlaget for arbeidsområdet i sosialsektoren. 2009-reformen henger samtidig også sammen med styringspolitiske endringer. Særlig *helhetsbegrepet* har styringspolitiske dimensjoner og må sees i sammenheng med bruken av begreper som *samordning* og *samarbeid*. Til forskjell fra innholdspolitiske begrep som *aktivisering* og *arbeidsrettet*, som tilfører politikken nye betydninger, er de styringspolitiske begrepene mer varige av karakter. *Samordning* er et begrep som brukes med større hyppighet innenfor sosialsektoren enn i utdanningen, og med større hyppighet desto nærmere vi kommer 2009. Men sentrale betydninger følger begrepet fra forarbeidene til 1964-loven og gjennom hele tidsspennet. Dette signaliserer en ambisjon om å forhindre at klienter/brukere med flere eller *sammensatte* problem må gå en *rundgang* fra etat til etat, og bli *kasteballer* – slik det uttrykkes i forkant av 2009-reformen. Når *samordning* og *samarbeid* blir sentrale begreper også i utdanningen gjennom 1980- og 1990-tallet, henger dette sammen med en harmonisering av *sosialt arbeid som fag* til *politisk målsetninger* (se Appendiks, tabell A.5). Dette vil jeg utdype i neste del, ved å se formingen av begrepene i relasjon til de utviklingslinjer og kontekster som er viktigst for å forstå dem.

10.1.3 Formingen av sosialt arbeid som fag og arbeidsområde, 1955-2009.

Jeg har så langt lagt vekt på å få fram forholdet mellom begrep og det begrepene betegner, mellom ulike begrep og mellom semantiske felt og begrep. Jeg har vist at sosialt arbeid som fag og arbeidsområdet formes i relasjon til en rekke mindre og noen større endringer. Siktemålet i denne delen er å løfte fram de tre utviklingslinjene som jeg mener viktigst for å forstå formingen av sosialsektoren som fag og arbeidsområdet i sosialsektoren, og slik sette begrepene, formingen av faget og arbeidsområdet innenfor mer overgripende kontekster.

(1) Om endringer i styringsstrukturen for utdanningene og sosialt arbeid som fag:

Til en viss grad er det rimelig å si at formingen av faget skjer som følge av en klarere styring gjennom rammeplanene. Enda mer presist vil det likevel være å si at faget formes ut i fra en gradvis sterkere og mer eksplisitt hensyntagen til politiske målsettinger, i sær fra 1980-tallet og fram.

Formingen av faget må forstås i relasjon til hvordan rammeplanen fungerer som styringsinstrument og hvordan den endrer karakter i løpet av det tidsspennet jeg har undersøkt. Fra den første nasjonale fagplanen blir gjort gjeldende etter etableringen av RSU i 1967 og til rammeplanen 1999, følger utviklingen ikke en klar retning. Den preges av skifter i styringslogikk som nettopp også gjør det vanskelig å si at en plan innebærer klarere styring enn den foregående. Likefullt er det ingen tvil om at 1974-planen kommer som følge av at 1967-planen oppfattes som en tvangstrøye for utdanningsinstitusjonene, fordi planen gir en svært detaljert opplisting av hvilke fag det skal undervises i og fordi utdanningsinstitusjonene dermed bindes til å undervise et bestemt antall timer i de enkelte fag. Samtidig sier planen ingenting om hvordan undervisningen ellers skal organiseres eller hva de enkelte fag skal inneholde. 1967-planen kan leses i lys av Lund-planen som kan oppfattes som retningsgivende. Men Lund-planen har ikke status som styringsdokument etter 1967. 1967-planen gir dermed både stor frihet fordi den ikke setter klare kvalitative mål for utdanningen og innebærer også detaljert styring gjennom strenge kvantitative krav.

Overgangen fra *fag* til *rammeplan* i 1974 signaliserer nettopp at skolene nå skal få friere rammer å jobbe innenfor. 1974-planen må også forstås som den planen som innebærer det mildeste reguleringsregimet. Den innfører vide rammer som gir rom for å balansere etter lokale ønsker og den innfører generelle mål for utdanningen. Den representerer derfor også et skifte i styringslogikk fra den rent kvantitative planen, som er i tråd med en generell føring fra departementet om at det er ønskelig at skolene utvikler sine lokale varianter tilpasset lokale forutsetninger og behov. Dette henger igjen sammen med at skolene på 1970-tallet har et klart regionalt mandat: Tanken er at de enkelte skoler leverer arbeidskraft til sin region.

1983-planen innfører kvalitative mål for utdanningen som et hele og innenfor de enkelte fag. Mens høyskolene, som de har blitt siden forrige rammeplan, gis relativ stor frihet til å balansere ulike fag, er også forventningen om hva studentene skal kunne langt klarere formulert. Det viktigste ved rammeplanen er likevel at den formes klarere ut i fra en forståelse av politiske målsettinger. 83-planen representerer en tendens hvor *forvaltningsperspektivet* får en klarere plass i utdanningen, noe departementet også eksplisitt

etterspør. I forbindelse med 83-planen må dette forstås med bakgrunn i at sosialforskning hadde avdekket at arbeidet med ytelser tok større plass ved sosialkontoret enn man hadde tenkt, og at sosialarbeidere selv følte seg lite kompetente innenfor det som hadde å gjøre med forvaltning av lover og ytelser. Utover 1980- og 1990-tallet forsterkes denne tendensen av den sterke veksten i antallet søknader om økonomisk sosialhjelp og i et tydeligere fokus på brukernes rettigheter.

1999-planen innebærer en klarere regulering av det faglige innholdet fordi den innfører mer detaljerte kvantitative mål ved siden av kvalitative. Samtidig innebærer altså innføringen av en generell del for alle utdanningene innenfor helse- og sosialfeltet at utdanningens særfaglige dimensjon tones ned til fordel for en fellesfaglig. 1999-planen representerer en kulminasjon av diskusjoner om samordning som har preget arbeidet til fagrådene siden midten av 1980-tallet og som illustrerer hvordan de agerer som et statlig direktorat som tar opp, fortolker og handler med utgangspunkt i politiske signaler.

RHHS, som er det første institusjonelle uttrykket for samordningsambisjonene innenfor helse- og sosialfeltet, blir utover 1990-tallet en sterk pådriver for samordning av yrker og utdanninger, og foreslår i praksis en omstrukturering av det såkalte BSV-feltet for å rendyrke to utdanninger innenfor *miljøarbeid* og *saksbehandling*. Dette gjør rådet med bakgrunn i sin egen fortolkning av de samordningsambisjoner som har kommet til uttrykk gjennom arbeidet med ny sosiallov, gjennom det såkalte *Samordningsutvalget* (1986) og gjennom *Hernesutvalget* (1988). Den foreslåtte omstruktureringen av BSV-feltet strandede i en departemental arbeidsgruppe som slår fast at det fortsatt er behov for sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger. Når *samordning* kommer inn som sentralt begrep i 1999-rammeplanen, er det i tråd med en ambisjon om å styrke samarbeidet mellom ulike fag- og yrkesgrupper. Innenfor utdanningssektoren har denne *samarbeidstenkningen* kommet til uttrykk gjennom den *samløkalisering* av utdanninger som fant sted i relasjon til reform-94, hvor spredtliggende faghøyskoler ble samlet under regionale høyskolesentra. Den institusjonelle samordningen på ulike nivå innenfor høyskolesektoren, samlingen av fagrådene, samløkalisering av utdanninger og innføring av felles faglig innhold i rammeplanen, må alle forstås i relasjon til en redefinerings av høyskolens samfunnsmandat. Fra å bli sett som regionale tilbydere av arbeidskraft, som gir rom for lokale tilpasninger og særfaglige variasjoner, blir de på 1990-tallet leverandører til et nasjonalt arbeidsmarked. Tanken om studentmobilitet, at studenter skal kunne flytte fritt mellom institusjoner og utdanningsløp, fordrer større likhet mellom utdanningene.

Diskusjonene om samordning førte altså ikke med seg en omstrukturering av BSV-feltet, men er desto mer viktig som bakgrunn for det jeg har kalt en *særfaglig reorientering* i forbindelse med 1999-planen. Selv etter at departementet bekreftet at det ønsket å videreføre sosionomutdanningen som den var, ble arbeidet med den yrkesspesifikke delen preget av en forståelse av sosialt arbeid som *et fag i krise* og et behov for å tydeliggjøre sosialarbeidets særfaglig bidrag innenfor helse- og sosialfeltet. Denne *kriseforståelsen* foranlediger den eksplisitte distanseringen til *behandlingsbegrepet*, orienteringen mot *relasjonskompetanse* og presiseringen av *helhetsperspektivet* som kjernen i *det sosialfaglige*. Fordi de som skriver den yrkesspesifikke planen gjør den til en arena for dette reorienteringsprosjektet, framstår også planen som mer *særfaglig* i sin språklige framtoning. I større grad enn tidligere, virker den skrevet av og for sosialarbeidere.

(2) **Om endringer i arbeidsområdet som følge av samordning:** Integrasjonen av sosialtjenesten i NAV kan ses som det foreløpige sluttpunktet på en linje som strekker seg i fra etableringen av sosialkontoret, hvor utgangspunktet er at en ut fra ulike årsaker ønsker å se ulike problemer og korresponderende løsninger i sammenheng. Når jeg her bruker uttrykket *én linje*, må dette ikke forstås dithen at dette dreier seg om en rettlinjet prosess. Den gradvis mer omfattende samordningen som arbeidet med sosiale problemer har vært gjenstand for, er motivert av ulike problemer og hva vi kunne kalle ulike og skiftende samordningslogikker.

Samordningen innenfor sosialsektoren var i utgangspunktet ikke motivert av kostnadseffektivitet, men blir det i løpet av 1970- og 80-tallet. Dette henger igjen sammen med et mer grunnleggende skifte i synet på velferdsstatens politiske økonomi, hvor det generelt rettes mer oppmerksomhet mot utgiftene forbundet med driften av offentlige tjenester og utbetaling av offentlige ytelser. Gjennom 1970-tallet ble også diskusjoner om samordning av sosiale tjenester vedt sammen med diskusjoner om lokal forvaltning generelt, ikke minst om forholdet mellom helse- og sosialtjenester. Etableringen av såkalte helse- og sosialsentra i en rekke kommuner er et institusjonelt uttrykk for dette, et annet er samordningen av helse- og sosialstyret i 1987. Helt fram til og med Bernt-utvalget (2004) diskuteres en mer omfattende institusjonell og lovteknisk samordning av helse- og sosialtjenesten gjennom en felles lov om helse- og sosialtjenester. Dette blir foreslått i Bernt-utvalget, men blir aldri en realitet fordi sosialtjenesten i stedet samordnes med Aetat og trygdeetaten, en diskusjon som starter først i tiden rundt sosiallovsreformen i 1991. Med NAV-reformen etableres et hovedskille mellom sosiale tjenester, økonomiske ytelser og

arbeidsrettede tjenester på den ene siden, og helsetjenester på den andre siden. Dette kan illustrere hvordan ambisjoner om samordning av sosiale tjenester har sprunget ut fra skiftende samordningslogikker. Fram til 1990-tallet er det forholdet mellom helse- og sosial som gjelder, denne logikken lever videre i alle fall fram til 2004, samtidig som det gjennom 1990-tallet knyttes stadig mer oppmerksomhet til forholdet mellom arbeid, trygd og sosial, før denne logikken vinner fram gjennom NAV-reformen.

NAV-reformen fører med seg det som nærmest må kalles en utskifting i vokabular, en *arbeidsretting* av velferdsstatens politiske semantikk, hvor det som var ulike politikkkfelt blir *arbeids- og velferdspolitikk*. For det som var sosialsektoren framstår dette som et klart brudd. Men selv om dette bruddet finner sted først gjennom NAV-reformen i 2005-2009, så tar den mer overgripende problemforståelsen form siste halvdel av 1980-tallet. Det er i disse årene det blir et vesentlig problem at for mange står uten lønnet arbeid. Ikke minst er det i denne tiden politikken blir preget av det jeg har kalt *teorien om passive borgere*: Problemet er ikke lenger bare at folk står uten arbeid, men at det å stå uten arbeid bærer med seg en prediksjon om et bestemt livsforløp forbundet med fortsatt passivitet og dårlig helse. Dette er et problem for den enkelte, men også for samfunnet som et hele. Det fører til økte utgifter i form av høyere etterspørsel etter ytelser og tjenester, og undergraver samtidig inntektsgrunnet som finansierer de samme tjenestene og ytelsene. Jeg har vist at dette ikke bare er en teori som formuleres innen sosialpolitikken på 1980-tallet, men som sannsynligvis formuleres en gang mellom den første sosiallovproposisjonen i 1989 og den andre i 1991. Bruken av *aktiviseringsbegrepet* i den andre lovproposisjonen er derfor også helt avgjørende for å forstå skifter i samordningslogikk og i velferdsstatens politiske semantikk. Det er ikke det eneste, men et av de første stedene hvor denne teorien blir formulert (vi finner den også i den såkalte *Attføringsmeldinga* i 1992). Den danner mye av grunnlaget for NAV-reformen, og dermed reformeringen av tjenestenes struktur og innhold og av det vokabularet som brukes for å sette tjenestene på begrep. Ser vi tiden etter 1945 under ett, kan NAV forstås som en revitalisering av en del idéer om behandling (i vid forstand) som sosialomsorgsloven var tenkt som et brudd med. NAV medfører en presisering av *pliktaspektet* i forholdet mellom *plikt* og *rett*, innfører flere muligheter for *kontroll* og det som må kunne kalles *skjematiske behandlingsnormer* i møtet med brukere.

(3) **Om endringer i forholdet mellom faget og arbeidsområdet:** Bruken av begrepet *sosialt arbeid* i tiden 1955 til 1999 viser at forståelsen av sosialt arbeid som fag når gradvis større sosial rekkevidde. Dette kan igjen tas til inntekt for at behovet for sosialarbeidere som

arbeidskraft innenfor sosialsektoren når gradvis videre anerkjennelse. Dette henger igjen sammen med et oppmerksomhetsskifte som må ha inntruffet kort tid etter sosiallovsreformen i 1964, karakterisert ved at fagutdanning blir sett som en forutsetning for å drive arbeidet innenfor sosialsektoren. På 1970-tallet henger denne forståelsen sammen med at det vokser fram en klarere arbeidsdeling mellom profesjonelle og folkevalgte, hvor de profesjonelle overtar det daglige arbeidet. Den voksende anerkjennelsen av faglighetens betydning for det sosiale arbeidet i kommunene og spesielt sosionomenes plass ved sosialkontoret, skjer i samme tidsrom som en sterk tallmessig vekst i antallet fast ansatte i sosialadministrasjonen, hvor sosionomer blir den største yrkesgruppen. Anerkjennelsen av sosialarbeideres betydning for arbeidet forårsaker en vekst i antallet sosialarbeidere, som igjen bidrar til at *sosialt arbeid* fra 1970-tallet og fram får en selvfølgelig plass ved sosialkontoret. Når profesjonenes plass i sosialsektoren blir diskutert og problematisert gjennom fra 1970-tallet og fremover, er det ut fra en erkjennelse av hvor nødvendige de er. Dette er en klar forskjell fra tiden omkring reformene på 1960-tallet hvor en diskuterte hva arbeidet i sosialsektoren skulle dreie seg om og om sosialarbeidere hadde noe å bidra med. Fra slutten av 1960-tallet og fram til 2002 har sosialarbeidere en selvfølgelig plass i det kommunale sosialarbeidet. Fra 2002 har et begrep om sosialt arbeid som fag ikke lengre en selvfølgelig plass i diskusjoner om sosialsektoren, ettersom sektoren gradvis smelter sammen med det som blir arbeids- og velferdsforvaltningen og sosialkontoret blir nedlagt i 2009. Dette må imidlertid ikke forstås dithen at sosialarbeidere ikke representerer en ønsket faglighet eller arbeidskraft. Integreringen av sosialsektoren i NAV betyr først og fremst at de som arbeider der, uavhengig av yrkesbakgrunn eller hvilken etat de kommer fra, underlegges NAV sitt regime for forming av felles arbeidsmåter og kompetanse. Ser vi tiden fra 1945 til i dag under ett, betyr dette også at NAV representerer en endring i forholdet mellom arbeid og utdanning. Der tiden fram mot 2000 nettopp preges av utbyggingen av et utdanningssystem med fagutdanninger som leverer arbeidskraft til ulike sektorer som benytter seg av denne fagkompetansen, og dermed en rimelig klar arbeidsdeling mellom utdanning og etater, kan NAV sees som et skritt i retning av en modell hvor etaten selv tar ansvar for forming av kompetansen til de som arbeider der. Gitt de vertikale styringslinjene i arbeids- og velferdsforvaltningen, hvor også *kommunen i NAV* må svare for NAV-direktoratet, innebærer dette også at spørsmål om fag og kompetanse langt tydeligere enn før legges under et statlig reguleringsregime. Når fagkompetanse og arbeidsmetoder blir et viktig anliggende for etaten,

kan dette også forstås som en innsnevring av det rommet sosialarbeidere har for sosialfaglig skjønnsutøvelse.

For å oppsummere: Arbeidsområdet innenfor sosialsektoren og faget har blitt formet ut i fra varige og skiftende hensyn. Sosialomsorgsloven kom i en tid hvor målet om å utrydde fattigdom ble sett som oppnåelig, og hvor man ønsket en lov som skulle skape trivsel i samfunnet – som det het i ordskiftet om loven. Selv om målet var hjelp til selvhjelp, rommet loven en aksept for at ikke alle kunne jobbe. Selv om økonomiske virkemidler ikke skulle være sentrale, ble derfor ordningen med kontant støtte videreført. Utover 1980-tallet, etter hvert som stadig flere sto uten jobb, ble derfor sosialstøtten en viktig kilde til inntekt. Fordi man ikke har villet lovfeste et nivå på støtten, men i stedet ville ivareta muligheten for individuell behandling og satse mer på forebygging, har arbeidsområdet gitt et vidt rom for faglig skjønnsutøvelse. At problemet med folk som står utenfor arbeid har blitt viktigere og viktigere i politikken er den viktigste utløsende faktoren for NAV-reformen og integreringen av de sosiale tjenester i NAV. Det nye arbeidsområdet avgrenses på en annen måte, gjennom en klarere standardisering av virkemidler, kompetanse og arbeidsmetoder. Mens sosialt arbeid som fag hadde en uklar plass fra 1964, ble koblingen mellom arbeidsområdet og faget klarere utover 1970- og 1980-tallet. Dette hang sammen med utviklingen av en mer spesialisert arbeidsdeling mellom profesjonelle og folkevalgte og som ledd i en styrt politisk utvikling. Med NAV-reformen synes koblingen mellom det sosialfaglige og sosialsektoren svakere fordi NAV har egne faglige konsept som arbeidet skal formes ut i fra.

Min framstilling av dette har likhetstrekk med Seip, Lødemel, Terum og Messel, men også to vesentlige forskjeller, som også endrer forståelsen av utviklingen: (1) Jeg mener at sosialomsorgsloven i 1964 rommer en aksept for at folk ikke jobber. Dette gjør ikke sosialtjenesteloven i 1991. Dette betyr at jeg mener 1964-loven representerer en annen type endring enn hva tidligere bidrag har lagt vekt på, og at jeg mener sosialtjenesteloven i større grad må sees et uttrykk for endring. (2) Jeg mener at selv om det aldri har eksistert noen klar binding mellom sosialsektoren og arbeidet, må utviklingen av arbeidsområdet forstås i relasjon til at faget relativt sett får en klarere posisjon fram til og med 1991. Tilsvarende kan NAV-reformen forstås å svekke denne koblingen.

Faget ble formet ut fra en idé om at man trengte fagfolk som kunne arbeide med ordninger som skulle tilpasses enkeltmenneskers problemer, og ut i fra en generell ide om et økende behov for arbeidskraft innenfor ulike deler av det sosiale feltet. Fra 1960-tallet og framover

har faget blitt formet mer og mer ut fra en ide om behovet innenfor sosialkontorene. Utdanningen og faget har i liten grad vært gjenstand for direkte politisk styring, men har blitt styrt gjennom fagrådene, et direktoratslignende arrangement som har handlet ut fra sine fortolkninger av politiske signaler. Faget har også blitt formet ut fra det vi kan forstå som skiftende faglige paradigmer. Fagets analyseenhet har gjennom det tidsspennet jeg har undersøkt blitt forstått som individet i dets kontekst. Samtidig har siktemålet for arbeidet og forståelsen av hva man arbeider med blitt endret: På 1960-tallet var tanken at man arbeidet for å aktivisere enkeltmennesker og dreie dem i retning av en på forhånd definert normalitet. I 1999 var tanken at man arbeidet med brukere i relasjoner med sikte på å aktivisere dem og få dem til å selv se muligheter for endring.

Min framstilling av dette har likhetstrekk med framstillinger fra Terum, Erichsen og Messel, men samtidig fire vesentlige forskjeller, som igjen fører til en annen forståelse av utviklingen: (1) Jeg mener formingen av faget på 1960-tallet ikke kan forstås som en amerikanisering og en vending mot mer individorientert behandling. Det må snarere forstås som en vending mot mer samfunnsvitenskapelige perspektiv og en samtidig videreføring av perspektiv knyttet til administrasjon, noe som skjedde i relasjon til internasjonale faglige diskurser og et pågående paradigmeskifte i faget. Som følge av dette forstår jeg heller ikke 1970-tallet som uttrykk for en radikaliserings eller en klar vending mot samfunnsvitenskapelige perspektiv. (2) Jeg mener at fagutviklingen ikke kan sies å ha fulgt sin egen logikk, formet av sosialarbeidernes egen ideologi, men har blitt formet i relasjon til signaler innenfor sosial- og styringspolitikk. (3) Jeg mener rammeplanutviklingen ikke kan sees å uttrykke en tendens mot større frihet for utdanningsinstitusjonene, men preges av ulike styringslogikker som i noen grad også kan sees som et uttrykk for klarere styring og mindre frihet for institusjonene. (4) Jeg mener at det er upresist å se faget som preget av kontinuitet formet av varige spenninger mellom eksempelvis *forvaltning* og *kritikk*. Faget gjennomgår endringer i 1999 fordi koblingen til sosialsektoren virker usikker. Forholdet til sosialsektoren er derfor helt avgjørende for å forstå hva som har formet faget.

Det har altså aldri eksistert noen formell binding mellom arbeidsområdet i sosialsektoren og sosialt arbeid som fag og sosialarbeidere som fagutdannet arbeidskraft. At sosialarbeidere ble den største yrkesgruppen er likevel en villet politisk utvikling. Selv om innholdet i faget aldri har svart direkte til innholdet i arbeidsområdet, og utdanningen er formet av en rekke hensyn, er det likevel ingen tvil om faget har blitt formet med sikte på at det skulle dekke behovet for arbeidskraft i sosialsektoren. Dette gjelder i særlig grad i tidsrommet mellom

1983 og 1999, hvor faget og arbeidsområdet formes av ideer som svarer rimelig godt til hverandre. Samtidig er det i mindre grad tilfelle før 1983, hvor utdanningen ikke like sterkt formes av politiske målsetninger, og etter 2009, hvor NAVs egne faglige konsept står sentralt i formingen. Mot dette bakteppet er det forståelig at det blir stilt spørsmål ved hvilken plass sosialarbeidere og sosialfaglige perspektiv skal ha innenfor NAV.

10.2 Begrepshistoriens nytte.

Så langt har jeg lagt vekt på å få fram mine funn med bakgrunn i avhandlingens overordnede problemstillinger. I denne siste delen vil jeg diskutere hva jeg har fått ut av metoden, hvilken nytte ulike grep har og om det finnes problemer ved min analyse.

Et sentralt grep i denne avhandlingen er at jeg har skrevet i gjennomført konfrontasjon med tidligere forskning. Dette har jeg gjort med sikte på å vise hvordan temaet har blitt forstått før og hvilke framgangsmåter og perspektiv det har blitt forstått ut i fra. I de enkelte kapitler har jeg slik søkt å tydeliggjøre mitt spesifikke bidrag og dermed også hva den framgangsmåten jeg har benyttet meg av har gitt. Jeg mener at jeg har godt grunnlag for å si at min begrepshistoriske utlesning har vist at en rekke sider ved utviklingen av sosialt arbeid som fag, ved arbeidsområdet i sosialsektoren og ved forholdet mellom disse, har blitt forstått på måter som kan forstås som problematiske – i det minste for lite nyansert. Forskjeller i forståelse kan skyldes at en stiller ulike spørsmål, benytter ulike kilder eller leser de samme kildene på ulike måter. I avgjørende tilfeller skyldes det at sentrale begreper ikke blir undersøkt med tilstrekkelig nøyaktighet og blick for hvordan de ble brukt og forstått.

Jeg har vist at det er problematisk å se begrepene *sosial behandling* og *sosialt arbeid/casework* i reformene på 1960-tallet som korresponderende, slik særlig Ivar Lødemel gjør. Samtidig har både Messel og Terum påpekt det samme før meg, at det fantes motsetninger i forholdet mellom *sosialt arbeid* og *sosialomsorgsloven*. Om særlig Terum har hatt blick for denne motsetningen, er likefullt hans forståelse av *sosialt arbeid* problematisk. Dette mener jeg skyldes at han leser Lund-planen for isolert innenfor en kontekst; Lunds studiereiser til USA og Canada og import av *casework* som metode. Terum opererer ut fra en forståelse av at *casework* impliserer dybdeterapeutiske psykologiske/psykiatriske perspektiv. Dette gjør at han ikke legger vekt på de delene av Lund-planen hvor sosialt arbeid tydelig framstilles som noe annet. Et problem er dermed at han ikke utforsker relasjonene mellom ulike begreper i teksten. Et annet problem er at kontekstualiseringen blir for enspolet. Lund-planen er full av referanser som fungerer som pekere mot det intertekstuelle nettet som Lund-

planen kan forstås å inngå i, som viser hvordan Lund-planen skrives midt oppe i et skifte i sosialt arbeids faglig disiplinære basis. Formingen av faget i Norge må derfor forstås i relasjon til transnasjonale faglige diskurser, ikke som uttrykk for en amerikanisering.

Tesen om 1960-tallet som uttrykk for import av et amerikansk individorientert behandlingskonsept skaper en følgefeil. Terum og Messel ser 1970-tallet som et brudd med 1960-tallet, en vending mot mer samfunnsvitenskapelig orientering som kan forstås i relasjon til en radikaliserings blant toneangivende sosialarbeidere. Særlig Terum er klar i sine konklusjoner i det han mener toneangivende sosionomer som Njål Petter Svensson står i spissen for en radikaliserings. Fag blir politikk og hele samfunnet blir klienten. Messel er mer forsiktig, i det han faktisk undersøker rammeplanene og konkluderer med at kun enkelte trekk kan forstås som i tråd med en mer radikal forståelse. Problemene her er flere: (1) Det oppstår en følgefeil fordi de har en unyansert forståelse av 1960-tallet. (2) Terum slutter for mye ut av enkelte tekster skrevet av blant andre Svensson og utforsker ikke den rollen Svensson spilte i utformingen av en rammeplan som styrker forvaltningsdelen av utdanningen og dermed en rolle Svensson eksplisitt hadde kritisert. (3) Messel slutter for mye ut av enkeltbegreper i rammeplanteksten, og utforsker ikke forholdet mellom det som står i rammeplanene og de intensjoner den skrives ut i fra. Begge lar tolkningene bli styrt av en tese om 1970-tallet som preget av en generell radikaliserings, en tese som har klar resonans i norsk oversiktshistorie, men som stenger for andre perspektiv.

Terum argumenterer for at utviklingen av sosialhjelpen/de sosiale tjenester i perioden 1964 til 1991 formes av *grenser for profesjonalisering*. Tesen gir mening i den forstand at den bidrar til å synliggjøre at det har vært viktig å holde nivået på den økonomiske sosialhjelpen under folkevalgt kontroll. Problemet med å karakterisere disse 25 årene som preget av *grenser for modernisering* og *grenser for profesjonalisering*, er at det overskygger det faktum at *profesjonalisering* har vært et vesentlig trekk ved utviklingen innenfor sosialsektoren i denne perioden. Profesjonelle sosialarbeidere får aldri full autonomi og formell kontroll over arbeidsområdet i sosialsektoren. Like fullt formes 1991-loven ut i fra en klar forståelse av at arbeidet blir utført og må utføres av fagfolk. Dette er en villet og styrt utvikling, hvor *profesjonalisering* og *profesjonenes status* tas opp til diskusjon i politikken. *Profesjonsbegrepet* er derfor helt sentralt for å forstå utviklingen i politikken, noe som vanskelig lar seg gjøre dersom man bare bruker profesjonsbegrepet som idealtipe og ikke historiserer det. Problemet oppstår dels fordi Terums tolkning gjøres på *profesjonsteoretiske*

premisser, hvor spørsmålet om full autonomi blir viktigere enn utviding av relativ autonomi i relasjon til de folkevalgte, og dels fordi han ikke i tilstrekkelig grad utforsker de styringspolitiske diskusjonene på 1970- og 80-tallet hvor *profesjonalisering* blir offentlig politikk.

Vibeke Erichsen har argumentert for at 1999-planen er et uttrykk for kontinuitet i forståelsen av sosialt arbeid som fag. Utgangspunktet er at hun ser sosialt arbeid som en *faglig diskurs* avgrenset med utgangspunkt i begrepsparet *forvaltning/kritikk*, og at dette er grenser som er ukontroversielle og som ikke diskuteres. Jeg har vist hvordan nettopp begrepsparet *forvaltning/kritikk* er dårlig egnet til å forstå hva som endres i 99-planen, fordi det er annet lag av betydninger som endres. Det jeg har kalt en *faglig reorientering* skjer gjennom en eksplisitt vending fra *behandling* til *relasjonsarbeid*. Erichsen har samtidig et relevant poeng idet begrepsparet *forvaltning/kritikk* i andre tilfeller er viktig for å forstå utviklingen av sosialt arbeid som fag. Men begrepsparet er langt mer relevant for å forstå formingen av rammeplanene i 1974 og 1983, hvor nettopp forholdet mellom disse to utgjør en sentral spenning og hvor vi kan se et skifte i tyngdepunkt hvor *forvaltning* får en mer framskutt plass. Skal vi forstå Erichsens analyse med bakgrunn i hennes diskursanalytiske perspektiv, hvor diskursens avgrensning framstår som det viktigste, virker dette perspektivet lite egnet for å fange inn disse nyansene og dermed hva som endres ved sosialt arbeid som fag. Dette blir mer synlig ved å undersøke hvordan forholdet mellom *kritikk*, *forvaltning* og *behandling* endres over tid og hva dette sier om sosialt arbeid som fag.

Det sentrale ved de fire eksemplene jeg her har trukket fram er at de illustrerer hvordan min begrepshistoriske analyse rokker ved konklusjoner som er gjort med bakgrunn i andre framgangsmåter. Jeg mener også det er rimelig å si at tolkningsforskjellene beror på analyser og perspektiv som gir konklusjoner som er problematiske. Fortidige begrep forstås på måter som i for liten grad korresponderer med måten de ble forstått og brukt i sin samtid. Skal du skrive om hva *casework* betød for utviklingen av sosialt arbeid som fag på 1960-tallet, må du forstå hva begrepet betød da Lund tok det i bruk. Det har verken Lødemel, Terum eller Messel gjort.

Jeg mener altså å ha vist at min begrepshistoriske analyse har bidratt ikke bare til en annen, men også til en bedre forståelse av hvordan sosialt arbeid har blitt formet som fag og hvordan arbeidsområdet innenfor sosialsektoren har blitt formet. Samtidig finnes det problemer knyttet til min framstilling av sider ved faget som eksempelvis Terum får bedre

fram og som gir grunn for å stille spørsmål ved min analyse. Jeg vil særlig hevde at det finnes et problem knyttet til avgrensinger jeg har gjort i kildematerialet. Utgangspunktet er diskusjonen om hvordan vi setter begrep inn i kontekst, hvor siktemålet er å utvide konteksten og begrepets utsagnskraft, men hvor konteksten ikke må utvides så mye at det blir uklart hva slags kobling den har til begrepet. Med bakgrunn i Ifversens forståelse av Koselleck la jeg til grunn at undersøkelsen av hvilke kontekster begrepet henter mening fra, begrenses med utgangspunkt i påviselige intertekstuelle koblinger – altså referanser til andre tekster. Som eksempel: Når jeg skal forstå *sosialt arbeid* i Lund-planen, undersøker jeg de tekster Lund referer til og de sammenhengene disse tekstene inngår i. Det er særlig ett sted hvor vi kan reise spørsmål ved utsagnskraften til min analyse som følge av denne avgrensingen.

I min undersøkelse av rammeplanprosessene på 1970- og 1980-tallet finner jeg få spor av en radikalisering av sosialt arbeid. Med bakgrunn i dette hevder jeg at Terums påstand om at faget ble preget av en dreining mot en mer radikal forståelse er problematisk. Jeg mener min analyse og konklusjon står støtt og at det er et vesentlig poeng at nettopp Njål Petter Svensson, som utvilsomt var en toneangivende sosionom og politisk radikal, ikke agerer som radikaler i rammeplanarbeidet. Samtidig kan det ikke være noen tvil om at det fantes radikale strømninger blant sosionomer på 1970- og 1980-tallet. *Myten om velferdsstaten* (1970), antologien som på mange måter symboliserer 1970-tallets venstresidekritikk av velferdsstaten, ble redigert av sosionomen Lars Gunnar Lingås og med sosionomen Svensson som viktig bidragsyter. Det er god grunn til å tro at jeg ved å studere rammeplanarbeidet har avgrenset meg fra denne konteksten. Det er god grunn til å tro at RSU og rammeplanarbeidet representerer en politisk-institusjonell kontekst hvor disse radikale strømningene ikke hadde sosial rekkevidde, eller at radikale strømninger støtte mot institusjonelle normer og de mandat som rammeplanarbeidet ble organisert ut fra. Selv om Svensson representerer et interessant unntak, var det som Messel har påpekt gjerne ikke de radikale sosionomene som satt i rådet og ledet rammeplanarbeidet. Under revisjonene på 1970- og 1980-tallet ble rådet ledet av henholdsvis Ottar Lund (fra Sosialdepartementet) og Helen Bøsterud (AP). Formulert annerledes: Det kan ikke være noen tvil om at det fantes radikale strømninger blant sosialarbeidere på 1970-tallet, og det ville være overraskende om dette ikke preget forståelsen av sosialt arbeid som fag på et eller annet nivå. Igjen, dette rokker ikke ved mine konklusjoner. Men analysen hadde muligens blitt mer interessant og fått større utsagnskraft dersom jeg hadde kunnet vise bedre at rammeplanene ble formet slik de ble på tross av en

sterk radikaliserings blant sosialarbeidere. Samtidig er dette ikke et problem som skyldes metoden, men valg av analysenivå og kilder, at jeg har søkt å forstå formingen av faget på et overordnet nivå gjennom formelle styringsdokument.

Eksempelet med radikaliserings er den delen av avhandlingen min hvor dette problemet er tydeligst. Samtidig peker dette eksemplet mot problem med utsagnskraft som muligens er større. Terum har vist at Svensson sto i spissen for en kritikk av individualiserende perspektiv i sosialt arbeid som fag. Jeg har selv vist at både Lund-planen i 1963 og den yrkesspesifikke delen i 1999-planen ble utformet for å ta avstand fra perspektiv som ble sett som for individualiserende. Denne tilbakevendende kritikken mot det som både på 1970- og 1990-tallets kalles *behandling*, kan tyde på at det finnes viktige faglige tendenser som vi ikke får innsikt i gjennom å studere rammeplanene. Muligens peker dette mot en mer varig spenning knyttet til forholdet mellom *behandling* og andre perspektiv, mellom individorienterte og mer sosiale forklaringsmodeller. Igjen er problemet her først og fremst at undersøkelsen, om målet var å forstå formingen av sosialt arbeid som fag, kunne vært bredere. Muligens er det upresist å forstå rammeplanene som en arena for *forming* og mer som en arena for *styring*. Om en ønsker å forstå formingen, bør en kanskje undersøke nettopp hvordan faget formes lokalt ved utdanningsinstitusjonene, og mer systematisk hvilke ideer som kommer til uttrykk i den faglitteraturen som brukes ved utdanningene. Eller som Messel har gjort, med utgangspunkt i fagtidsskrift og fagorganisasjon som arena for meningsdannelse og diskusjon om faget.

Generelt mener jeg at begrephistorie tilbyr en framgangsmåte som er godt egnet for å studere politiske prosesser og beslutningsprosesser mer generelt. Det å søke ut nyanser i måten begreper og fenomen forstås og brukes på er et godt verktøy for å få fram hvor konfliktlinjene går. Mens det generelt er nyttig å kartlegge hva slags begreper som brukes av ulike parter, er det her spesielt fruktbart å undersøke begreperes sosiale rekkevidde, semantiske relasjoner, motbegrep og semantiske felt. Ved å kombinere synkron analyse med diakron, er disse grepene også egnet for å få en nyansert forståelse av kontinuitet og endring over tid. Mens det i dag er vanlig å hevde at sosialt arbeid lenge har vært preget av en spenning mellom hjelp og kontroll og at dette er noe av kjernen i faget, viser min undersøkelse at dette er en spenning som ikke alltid er like viktig, eller for den del – som ikke alltid ser ut som en spenning. Lund-planen operer ikke med noen klar motsetning

mellom disse to. Dette betyr ikke nødvendigvis at spenningen ikke er der, men at oppmerksomheten er rettet andre steder.

Å forstå begreper som bestående av lag av *betydninger* som varierer i dybde og som har ulik grad av varighet og slik kan forstås som *tidslag*, synes også fruktbart for å tydeliggjøre hvordan visse ting endrer seg mens andre ikke gjør det, eller hvordan endringer har ulikt tempo. *Betydningslag* er et nyttig begrep for å vise hvordan eksempelvis forholdet mellom behandling, kritikk og forvaltning endres over tid. Nå er ikke det en ny innsikt for historikere at historien må forstås som bestående av ulike linjer som må forstås i relasjon til hverandre. Enkelte av de framstillingene jeg har diskutert med i denne avhandlingen, preges like fullt av at historien forenkles unødige. Slik eksempelvis Erichsen gjør når hun vurderer sosialt arbeids utvikling med utgangspunkt i dikotomien *forvaltning/kritikk*.

Ved å vise hvordan forholdet mellom et *begrep*, en gitt *betydning* av begrepet og *sammenhengen* det brukes i endres, får vi et god inngang til å forstå hvordan begrepet gjennomgår endringer, selv om det tilsynelatende betyr det samme. Rammeplanen i 1999 viser at sosialt arbeid som fag var gjenstand for en *særfaglig reorientering*. Dette er en endring som i rammeplanarbeidet ser ut som et slags brudd, hvor både innhold og betegnelser endres, og som slik kunne sees på som en endring preget av høyt tempo. At dette skjer i relasjon til en oppfatning av at faget befinner seg i en slags krise, styrker dette inntrykket. Ser vi denne endringen i relasjon til lovreformen i 2009, kan 1999-planen relativt sett forstås som en endring i lavere tempo. I 2009 er det snakk om nye mål, nye midler og et nytt vokabular. Arbeidsområdet formes av betydninger som har en annen varighet, de er nyere, og dette skaper også et gap mellom *faget* og *arbeidsområdet*. Den innebærer flere endringer i betydninger av varighet og kan slik relativt sett ses som en endring i langt høyere tempo. Det er en reform som representerer større endring på *tidslagsnivå*.

Både *betydningslag* og *tidslag* er slik analytiske begrep som kan være nyttige når det kommer til å reflektere over grader av endring og det Koselleck kaller *det usamtidiges samtidighet*. Det er samtidig begreper som forutsetter et visst tidsspenn, og som trolig har større nytte ved et lengre tidsspenn enn hva jeg har studert. Med tanke på hvordan *arbeidslinja* kan sees som en presisering av *plikten* til å arbeide, hadde det vært interessant å studere forholdet mellom *plikt* og *rett* i et lengre historisk perspektiv. For eksempel gjennom en begrephistorisk undersøkelse av utviklingen i fra fattiglovene på 1800-tallet til og med NAV.

Erfaringsrom og *forventningshorisont* er kanskje de begrepene flest forbinder med Koselleck. De framstår også som sentrale i det teoretiske forfatterskapet hans. Dette er begreper Koselleck bruker for å tematisere grunnleggende endringer i måten mennesker konseptualiserer sin væren i tiden, for å vise hvorfor *neuzeit* innebærer noe nytt. Kosellecks tese, som utforskes gjennom *GG*, er at avstanden mellom *erfaringsrommet* og *forventningshorisonten* endres gjennom det han kaller *sattelzeit*. Jeg har derfor stilt spørsmål ved om disse begrepene har analytisk nytte innenfor en undersøkelse som min, som bare strekker seg over drøyt femti år.

Folk som har forsket på NAV, som Tone Alm Andreassen og Anne-Lise Fimreite (2009), ser NAV- reformen som uttrykk for en bevegelse fra et *industrielt* til et *post-industrielt* samfunn, fra en forestilling om *levkårsproblemer som lett kategoriserbare* til *sosiale problemer som mer komplekse i sine årsaker og individualiserte i sine uttrykk*. I tråd med denne grunnleggende endringen i problemforståelse går velferdsstaten fra å være et *system for inntektssikring* til å bli et *instrument for å inkludere hele befolkningen i arbeid*. På samme måte som Koselleck bruker sine begreper for å tematisere overgangen fra *l'ancienne regime* til *neuzeit*, er det fristende å eksponere NAV-forskernes samfunns- og samtidsdiagnose for begrepene *erfaringsrom* og *forventningshorisont*.

NAV-forskerne sin tese om et brudd i måten problemer forstås på, framstår som en grov forenkling. Utviklingen av sosialsektoren viser at problemene ikke har blitt forstått som enkle. Den stegvise utbyggingen og kontinuerlige problematiseringen av tjenestenes organisering og innretning viser et vedvarende engasjement rundt spørsmålet om hvordan problemer skal forstås og møtes, og hvor problemforståelsen gradvis utvides. *Helhetsbegrepet* rommer stadig mer og *samordningen* samordner stadig flere elementer. Om det på noe tidspunkt har skjedd et markant brudd i selve problemforståelsen, må dette ha skjedd langt tidligere. Samordning virker å være et varig trekk ved måten helse- og sosiale tjenester har blitt bygget ut i norske kommuner i etterkrigstiden.

Om NAV-forskernes tese om endringer i problemforståelsen virker problematisk, har tesen om hva NAV representerer som instrument utvilsomt mer for seg. Sett i forhold etterkrigstidens utbygging av en *universell* velferdsstat med et system for inntektssikring som skulle dekke alle, representerer NAV et oppmerksomhetsskifte. *Arbeidslinja* må være om ikke *det*, så i alle fall blant *de* begrepene som er viktigst for å forstå den politikken som føres innenfor en rekke felt i dag. Trygdepolitikk, sosialpolitikk, arbeidsmarkeds- og

arbeidslivspolitik og inkluderingspolitikk er tett vevd sammen innenfor det som rundt 2004 ble *arbeids- og velferdspolitik*. Et vesentlig element i denne politikken er en presisering av enkeltmenneskers mulighet og plikt til å arbeide, med den konsekvens at grupper som det før ble akseptert ikke arbeidet, nå betraktes ut i fra en ide om at det finnes en *restarbeidsevne* i befolkningen som kan mobiliseres og som utgjør grunnlaget for en fremtidig levedyktig velferdsstat. I ordskiftet rundt 1991-loven ble partiaksen delt i to når det kom til spørsmålet om å innføre arbeid som vilkår for å motta stønad. Dette er et spørsmål som i dag er langt mindre kontroversielt. Presiseringen av enkeltmenneskers mulighet, evne og plikt til å arbeide kan slik forstås som en endring i politikkenes normative grunnlag som har kommet i løpet av de siste par tiårene, og som har blitt fullt ut institusjonalisert med NAV-reformen. Sett i forhold til 1950- og 1960-tallet idé om sosialomsorgen som et ledd i å utrydde det siste av restfattigdom, er det kanskje treffende å hevde dagens politiske *arbeidslinje* utformes innenfor en annen *forventningshorisont* enn i den umiddelbare etterkrigstiden.

Arbeidslinja er utvilsomt et kraftfullt uttrykk for at framtiden ses som formbar, og ideen om at befolkningens *restarbeidsevne* kan mobiliseres et uttrykk for at de politiske utopienes tid ikke er over. *Arbeidslinja* representerer endringer i det normative grunnlaget for politikken hvor det kan være fruktbart å ha analytiske begrep som søker å fange inn hva en innenfor politikken generelt tenker seg som mulig å oppnå. *Forventningshorisont* er slik jeg forstår det et begrep som nettopp kan ha en slik funksjon. Måten NAV-reformen har blitt sett som uttrykk for en bevegelse over i en ny tid, gjennom forslitte dikotomier som *industriell/post-industriell*, synliggjør samtidig behovet for refleksjon over etterkrigstidens periodisering, og behovet for historisk syntetiske begrep som evner å fange inn de mest vesentlige trekk ved utviklingen av politikken de siste tiårene.

Appendiks: Begreper i formingen av sosialt arbeid som fag og arbeidsområde, 1955-2009

TABELL A.1: Begrep og betydninger, sosialsektoren 1955-1964.

SENTRALE BEGREP OG UTTRYKK I REFORMEN	SOSIALT ARBEID/SOSIALARBEIDER SOM BEGREP
<p>Sosial omsorg, brukes i forarbeid, lovtekst og ordskifte. Betegner lov- og arbeidsområdet. Signaliserer et brudd med fattig- og forsorgsloven.</p>	<p>Lovtekst/forarbeid: Betegner arbeidet i vid forstand, brukes i den forstand synonymt med sosial omsorg. Brukes av NOSO som betegnelse på fag / metode. Brukes som betegnelse på kvalifisert personale.</p>
<p>Hjelp, brukes i lovtekst om økonomisk hjelp. Signaliserer i forarbeid og ordskiftet det en vil bryte med.</p>	
<p>Sosial behandling, brukes i forarbeid som betegnelse på individuell rådgivning/veiledning som motsats til hjelp. ... og aktivisering som hjelp til selvhjelp, og motsats til passiviserende hjelp. ... av NOSO som betegnelse på faglig sosialt arbeid. ... i forarbeid og ordskiftet som betegnelse på en generell arbeidsmåte knyttet til mål om harmonisk livsførsel.</p>	<p>Ordskiftet: Brukes av enkelte som betegnelse på fag/disiplin, kvalifisert personale.</p>
<p>Familiebehandling, brukes i forarbeid og ordskifte som betegnelse på et prinsipp for å samordne arbeidet med sosiale problem.</p>	

TABELL A.2: Begrep og betydninger, utdanningen 1955-1966.

SENTRALE BEGREP OG UTTRYKK I REFORMEN	SOSIALT ARBEID/SOSIALARBEIDER SOM BEGREP
<p>Sosial fungering: Betegner i Lund-planen menneskenes evne og muligheter til gjennom sin atferd å fylle de forventninger som stilles til dem i forskjellige sammenhenger, på en slik måte at det tilfredsstiller dem selv og deres medmennesker.</p>	<p>Lund-planen: Dreier seg om å bearbeide forholdet mellom individene og deres sosiale omgivelser med sikte på å legge forholdene best mulig til rette for menneskers sosiale fungering og slik at forholdet blir mest mulig trygt og harmonisk. Dreier seg om å styrke de personlige ressursene som finnes i den enkelte klient slik at klienten blir i stand til selv å løse sine problemer. Betegnes som fag, metode, profesjon. Betegner sosialarbeidere som generalister. Kombinerer behandlende, forebyggende administrative perspektiv. Betegnes som en drivkraft i den sosialpolitiske utviklingen.</p>
<p>Sosial-diagnose: Betegner et steg i en femtrinns prosess i sosialarbeiderens framgangsmåte for problemløsning.</p>	<p>Ordskiftet om utdanningen i 1963: Betegnes av NSF som en motsats til kommunalt arbeid.</p>
<p>Man in society / psykologisk-sosiologisk helhetsbegrep: Det første brukes i internasjonale diskurser og av Lund, det andre brukes av Lillian Bye under ordskiftet i 1963. Betegner sosialt arbeids subjekt: individet i dets kontekst. Signaliserer et brudd med individorienterte tilnærminger, et faglig skifte fra psykolog og psykiatri til et bredere psykologisk og samfunnsvitenskapelig teorigrunnlag.</p>	<p>Det politiske systemet, 1965-66: Betegnes som fag, yrke og metode. Betegnes av NSF som motsats til kommunalt arbeid, som for lite praktisk, som problem i utbyggingen av sektoren. Betegnes av Sosialdepartementet som kombinasjon av egne metoder og planlegging og administrasjon, som forutsetning for utbyggingen av sektoren. Betegnes av enkelte politikere som motsats til kontorarbeid. Betegnes av enkelte politikere som hjelp til selvhjelp og individuell behandling. Betegnes av enkelte politikere som profesjon.</p>
<p>Profesjon/profesjonalisering: Betegner for Lund en yrkesgruppe med en bestemt sosial holdning og vitenskapelig syn, som sikrer faglig kvalitet og dermed garanterer for kvaliteten i behandlingen. Betegner for Lund en prosess med en ustoppelig egendynamikk, hvor endepunktet er at en yrkesgruppe får status som profesjon.</p>	

TABELL A.3: Begrep og betydninger, utdanningen 1967-1983.

SENTRALE BEGREP OG UTTRYKK I REFORMEN	SOSIALT ARBEID/SOSIALARBEIDER SOM BEGREP
<p>Forvaltning / saksbehandling</p> <p>Betegner en arbeidsfunksjon innenfor det sosiale felt som sosionomer ivaretar.</p> <p>Betegner en arbeidsform sosionomer læres opp til innenfor fagområdet sosialt arbeids teori og praksis.</p> <p>Betegner sosionomenes arbeid med sosiale lover og rettigheter.</p> <p>Betegner en kompetanse som sosialarbeidere mangler.</p> <p>Betegner fagområde som bør styrkes i sosialarbeiderutdanningen.</p>	<p>1974:</p> <p>Betegner en yrkesrettet grunnutdanning som skal gi innsikt i sosiale problemer, deres årsaker og virkninger.</p> <p>Betegner et fag som gir innsikt i sosiale problemers årsaker og virkninger.</p> <p>Betegnes som behandlende, forebyggende og administrativt.</p> <p>Betegner et yrke/ag som skal hjelpe folk til bedre sosial fungering.</p> <p>Betegner en kompetanse som kvalifiserer for klientarbeid, sosial administrasjon og forebyggende sosialt arbeid i offentlig og privat virksomhet.</p> <p>Betegner et yrke/fag som viser solidaritet med svakerestilte og er klientens talerør.</p> <p>Betegner en elastisk arbeidskraft.</p>
<p>Administrasjon, planlegging, samfunnsarbeid og forebyggende virksomhet:</p> <p>Betegner en arbeidsfunksjon innenfor det sosiale felt som sosionomer er ivaretar.</p> <p>Betegner en arbeidsform sosionomer læres opp til innenfor fagområdet sosialt arbeids teori og praksis.</p> <p>Betegner et arbeid sosionomer gjør i samarbeid med andre sektorer.</p>	<p>1983:</p> <p>Betegner en yrkesutdanning som kvalifiserer for arbeid i det sosiale felt.</p> <p>Betegner et yrke som skal realisere sosialpolitiske mål.</p> <p>Betegner en utdanning som har en bred fagsammensetning som kvalifiserer for ulike oppgaver og formål.</p> <p>Betegner et fag/yrke som driver saksbehandling og forvaltning.</p>
<p>Forebygging /forebyggende arbeid:</p> <p>Betegner en oppgave; i betydning arbeidsområde, i sosialsektoren.</p> <p>Betegner et arbeid med å skape gode miljøer for å forhindre at sosiale problemer får utvikle seg.</p>	<p>Betegner et fag/yrke som har et kritisk/granskende forhold til institusjoner og samfunnsproblem.</p> <p>Betegner et fag/yrke som driver kritisk endringsarbeid.</p> <p>Betegner et yrke som formidler ressurser.</p>
<p>Kritikk / kritisk</p> <p>Betegner en vurdering sosionomer skal gjøre av sosialpolitiske tiltak, deres mål og funksjon.</p> <p>Betegner en tankemåte sosionomer må trenes i for å kunne drive samfunnmessig endringsarbeid.</p>	
<p>Behandling / rådgivning</p> <p>Betegner en arbeidsfunksjon innenfor det sosiale felt som sosionomer ivaretar.</p> <p>Betegner en arbeidsform sosionomer læres opp til innenfor fagområdet sosialt arbeids teori og praksis.</p> <p>Betegner et arbeid sosionomer gjør i møte med klienter med sosiale problemer.</p>	

TABELL A.4: Begrep og betydninger, sosialsektoren 1966-1991.

SENTRALE BEGREP OG UTTRYKK I REFORMEN	SOSIALT ARBEID/SOSIALARBEIDER SOM BEGREP
<p>Helhetssyn / helhetsprinsipp:</p> <p>Betegner et syn på sosiale problemer, deres årsaker og ytringsformer, et brudd med sosialomsorgens forståelse av sosiale problem som relasjonsproblem lokalisert hos den enkelte, og en vending mot sosiale sammenhenger og strukturer.</p> <p>Betegner et syn på hvordan behandlingen bør gis, et brudd med sosialomsorgen hvor behandlingen ikke bare rettes mot den enkelte sin relasjon til samfunnet, men ses i større sammenheng, en må legge større vekt på forebygging og samfunnsarbeid.</p> <p>Betegner et brudd, nærmere bestemt «et skritt videre» fra familiebehandlingsprinsippet.</p> <p>Betegner behovet for samarbeid og samordning mellom etater</p>	<p>Forarbeid:</p> <p>Betegnes som fag, metode, yrke - tidvis profesjon.</p> <p>Betegner kunnskapsgrunnlaget for den sosiale veiledning.</p> <p>Betegnes som aktiviserende.</p> <p>Betegnes som et generalistyrke.</p> <p>Betegnes som for spesialisert som fag og yrke.</p>
<p>Forebygging:</p> <p>Betegner lovens formål.</p> <p>Betegner et generelt perspektiv for sosialtjenesten.</p> <p>Betegner sosialtjenestens ansvar for å følge med i lokalsamfunnet og være på vakt mot sosiale oppløsningstendenser.</p> <p>Betegner oppsøkende klientarbeid.</p> <p>Betegner individuell veiledning med sikte på å forhindre passivitet.</p> <p>Betegner behovet for samarbeid og samordning mellom etater.</p> <p>Betegner samfunnsarbeid.</p> <p>Betegner sosialkontorets koordinerende ansvar.</p>	<p>Lovtekst:</p> <p>Betegner arbeidet i vid forstand og arbeidsområdet i sosialsektoren.</p>
<p>Aktivisering:</p> <p>Betegner sosial veiledning rettet mot passive klienter som ikke er i arbeid</p> <p>Settes i relasjon til en presisering av klientenes plikt.</p> <p>Settes i relasjon til en presisering av sosialtjenestens kontrollaspekt.</p>	<p>Ordsifte:</p> <p>Betegnes av enkelte som oppsøkende, geskjeftige og overivrige.</p> <p>Betegnes av enkelte som profesjon.</p>
<p>Sosial behandling:</p> <p>Betegnes som uklart, fordi grensen mellom kontroll og rådgivning blir uklar.</p>	
<p>Økonomisk sosialhjelp:</p> <p>Hjelp til de som bare har pengeproblemer.</p>	
<p>Generalist:</p> <p>Betegner behovet for arbeidskraft i sosialsektoren.</p>	
<p>Profesjonalisering / profesjon:</p> <p>Betegner en arbeidsdeling karakterisert ved spesialisering av tjenester og yrker.</p> <p>Betegner en situasjon hvor profesjoner konkurrer om klienter i stedet for å samarbeide.</p> <p>Betegner en arbeidsdeling mellom det offentlige og</p>	

<p>sivilsamfunnet hvor det offentlige overtar oppgaver sivile har tatt seg av, som kan lede til passivisering.</p> <p>Betegner en organisasjonsmodell kjennetegnet ved at fagutdannede i sosialadministrasjonen sikrer faglig forsvarlig behandling.</p> <p>Betegner et system for yrkesetisk og faglig kontroll.</p> <p>Betegner et trekk ved utviklingen som må styres politisk, som motsats til at yrkesgrupper ser profesjonalisering som et mål i seg selv.</p> <p>Betegner sosialt arbeid som motsats til sosialt arbeid i videste forstand.</p> <p>Generell betegnelse for offentlige etater.</p>	
--	--

TABELL A.5: Begrep og betydninger, utdanningen 1985-1999.

SENTRALE BEGREP OG UTTRYKK I REFORMEN	SOSIALT ARBEID/SOSIALARBEIDER SOM BEGREP
<p>Forvaltning:</p> <p>Betegner et rettsområde sosialarbeidere må ha spesiell kjennskap til.</p> <p>Betegner et fag rettet mot saksbehandling.</p> <p>Betegner en side/aspekt ved sosialarbeiderutdanningen/-faget/-yrket.</p> <p>Betegner et arbeid rettet mot å sikre sosiale rettigheter.</p> <p>Betegner generelle prinsipper for saksbehandling.</p> <p>Betegner generelle prinsipper innenfor offentlige tjenester/forvaltning.</p> <p>Betegner et arbeidsområde for sosialarbeidere, ved siden av sosialt endringsarbeid og behandling.</p> <p>Betegner et siktemål for sosiale tjenester/sosialforvaltning, i motsetning til miljøarbeid.</p> <p>Betegner et perspektiv som er for svakt utviklet i sosialt arbeid.</p> <p>Betegner det å treffe vedtak.</p>	<p>Forarbeid:</p> <p>Betegnes som et fag som har røtter i norsk sosialhistorie.</p> <p>Betegner et fag som er formet av praksis innenfor sosial- og barneverntjenesten og internasjonale fagtradisjoner.</p> <p>Betegner et fag som historisk er preget av en spenning mellom forvaltning, sosialt endringsarbeid og behandling.</p> <p>Betegnes som et fag som skal ivareta motstridende hensyn; lojalitet til brukeren og til samfunnets institusjoner.</p> <p>Betegner et fag preget av en spenning mellom forvaltning av ytelser, hjelpeordninger og politikk og en kritisk refleksjon over disse.</p> <p>Betegner et fag bestående av to sentrale aspekter; i betydning kompetanseområder: relasjonskompetanse og forvaltningskompetanse.</p> <p>Betegner et arbeid hvor målet er en konstruktiv relasjon til brukere.</p> <p>Betegner et arbeid som dreier seg om å motivere og få brukere til å mobilisere sine ressurser.</p>
<p>Saksbehandling:</p> <p>Betegnes som et kompetanse-/kunnskapsområde innenfor sosialarbeiderutdanningen.</p> <p>Betegner en måte å sikre brukernes rettsikkerhet / sosiale rettigheter.</p> <p>Betegner arbeid med saker i vid forstand.</p> <p>Betegner et arbeid/arbeidsområde innenfor sosialtjenesten som hviler på jus, økonomi, forvaltning og planlegging og EDB.</p> <p>Betegner et kunnskaps-/kompetanse-/arbeidsområde som står i motsetning til miljøarbeid.</p> <p>Betegnes som et kompetanse/kunnskap som sosialarbeidere har for lite av.</p> <p>Betegner en forvaltningsmessig virksomhet.</p> <p>Betegner en virksomhet fundert i jus.</p> <p>Betegner en sikring av sosialt arbeid etter forvaltningsmessige prinsipper.</p> <p>Betegner arbeid overfor brukere utført ut i fra sosialfaglige vurderinger.</p> <p>Betegner en arbeidsmåte, ikke et fag.</p> <p>Betegner en virksomhet som står i motsetning til kritisk endringsarbeid.</p>	<p>Betegner et arbeid som dreier seg om å ta i bruk samfunnets ressurser.</p> <p>Betegner et arbeid som dreier seg om å løse konflikter og interessenmotsetninger.</p> <p>Betegner et arbeid som dreier seg om å ivareta brukeres rettsikkerhet.</p> <p>Betegner et arbeid som krever kunnskap om hvordan sosiale problemer framtrer og kan forstås.</p> <p>Betegnes som et fag som fra begynnelsen har vektlagt et helhetssyn, en kontekstuell forståelse – personen i situasjonen.</p>
<p>Behandling:</p> <p>Betegner et arbeidsområde for sosialarbeidere ved siden av sosialt endringsarbeid og forvaltning.</p> <p>Betegner et hjelpetiltak innenfor sosialtjenesten.</p> <p>Betegner et diagnostisk rettet sosialt arbeid som står i motstrid til sosialt endringsarbeid.</p>	

<p>Betegner et arbeid sosionomer drev med før som er mindre relevant i dag .</p>	
<p>Brukerperspektiv, bruker / klient: Innebærer at det arbeides med aktive brukere, ikke for passive klienter. Betegner sosialt arbeid som utført i samarbeid og dialog med brukere. Skillet mellom bruker / klient brukes for å betegne det asymmetriske forholdet mellom sosialarbeider / klient.</p>	
<p>Sosialt endringsarbeid / endringsarbeid: Betegner et arbeidsområde for sosialarbeidere ved siden av sosial behandling og forvaltning. Betegner et arbeidsområde for sosialarbeidere som står i motstrid til diagnostisk behandling. Betegner et arbeidsområde for sosialarbeidere som står i motstrid til arbeid med økonomisk sosialhjelp.</p>	
<p>Samordning: Betegner et generelt mål for organiseringen av offentlige tjenester. Betegner et generelt mål for yrkesutdanninger. Betegner et virkemiddel som skal sikre økonomisk og administrativ effektivitet. Betegner noe helse- og sosialarbeidere må være eksperter på. Betegner et virkemiddel som bidrar til å sikre helhet/hehelig tilbud. Betegner et mål for revisjon av rammeplaner. Betegner et virkemiddel for å slå sammen utdanninger. Betegner et offentlig utvalg (NOU). Betegner en idé som lå under rammeplanarbeidet på 1990-tallet, som impliserer at utdanningene må ses under ett. Betegnes som faglig; i betydning faglig samordning. Betegnes som et virkemiddel som skal sikre studentmobilitet. Betegner et virkemiddel for å sikre samarbeid mellom yrker med ulik spisskompetanse.</p>	<p>Rammeplanen: Betegnes som reflekterte yrkesutøvere som setter mennesket i sentrum og som kan planlegge og organisere tiltak i samarbeid med brukere og andre tjenesteytere. Betegnes som brukerorienterte og reflekterte yrkesutøvere som er kvalifiserte til å arbeide med å forebygge, løse eller redusere sosiale problemer. Betegner en utdanning som må reflektere de prioriteringer som er nedfelt i gjeldende helsepolitiske dokumenter, spesielt fremme helhetssyn og samarbeid. Betegner et arbeid som utøves i spenningsfeltet mellom enkeltpersoner, deres nære relasjoner, grupper og samfunnet. I disse relasjonene kan det være interessenmotsetninger og konflikter. Betegner et arbeid som dreier seg om å utvikle, vedlikeholde og avslutte relasjoner til brukere og gjennom relasjonen kunne bidra til at brukere blir motivert og stimulert til å ta i bruk egne ressurser og se muligheter for endring.</p>
<p>Samarbeid: Betegner et generelt mål for organiseringen av offentlige tjenester og mellom yrkesgrupper i tjenestene. Betegner et generelt mål for yrkesutdanninger. Betegner noe som må skje på tvers av forvaltnings og profesjonsgrenser. Betegner et mål for helse- og sosialarbeidere i arbeid med brukere. Betegner en evne helse- og sosialarbeidere må ha. Betegner noe helse- og sosialarbeidere må være eksperter på. Betegner et virkemiddel for å utvikle fag gjennom kritikk utenfra.</p>	

<p>Betegner et virkemiddel for å styrke lagarbeidet mellom tjenester og yrker.</p> <p>Betegnes som tverrfaglig; i betydning samarbeid med andre fag og slik få forståelse for andre fag.</p> <p>Betegnes som et virkemiddel for brukersentrering.</p> <p>Utgangspunkt for valg av arbeidsmåte; i betydning, velger arbeidsmåte i samarbeid med brukere.</p>	
<p>Helhet / helhetlig / helhetssyn:</p> <p>Betegner et perspektiv i offentlige tjenester, hvor tjenesteyteren forholder seg til hele mennesket med dets fysiske, psykiske, sosiale, kulturelle og åndelige sider.</p> <p>Betegner et perspektiv for yrkesutøvere hvor de ser sin arbeidsinnsats i sammenheng med andre.</p> <p>Betegner et mål for offentlig tjenesteyting som oppnås gjennom samarbeid mellom etater og yrkesgrupper.</p> <p>Betegner et tilbud av tjenester som tar utgangspunkt i brukerens samlede problem/behov.</p> <p>Betegner et syn/perspektiv som har kjennetegnet sosialt arbeid fra begynnelsen.</p> <p>Betegnes som en kontekstuell forståelse – personen i situasjonen.</p> <p>Betegner et syn/perspektiv som er nytt i sosialpolitikken/tjenester.</p> <p>Betegner et brudd innenfor samfunnsvitenskapene, fra det kvantitative til det kvalitative, fra det positivistiske til fortellinger, fra lineære individuelle årsaksforklaringer til relasjonell tenkning, sirkulære og dynamiske årsakssammenhenger mellom individ og miljø.</p>	
<p>Profesjon:</p> <p>Betegner yrker innenfor offentlig forvaltning/tjenesteyting</p> <p>Betegner yrkesgruppe som selv vil definere hva som er godt/dårlig.</p> <p>Profesjonell ideologi; mulig hindring for samarbeid.</p>	
<p>Relasjon / relasjonskompetanse:</p> <p>Betegner et kunnskaps-/kompetanseområde i sosialt arbeid.</p> <p>Betegner et arbeidsområde for sosionomer.</p> <p>Betegner det sosialarbeidere må prøve å etablere i møte med bruker/klient; godt sosialt arbeid forutsetter god/konstruktiv relasjon.</p> <p>Betegner en type sosiale problem.</p> <p>Betegner en tankemåte i sosialt arbeid som står i motstrid til positivistisk vektning av kvantitative data og lineære/individuelle årsaksforklaringer.</p>	

TABELL A.6: Begrep og betydninger, sosialsektoren 2002-2009.

SENTRALE BEGREP OG UTTRYKK I REFORMEN	SOSIALT ARBEID/SOSIALARBEIDER SOM BEGREP
<p>Arbeidslinja: Betegnelse på en generell politisk linje som går på tvers av politikkområder, som sikter mot å holde folk i, hindre utstøting fra og tilbakeføre folk til arbeidslivet.</p>	<p>Betegner yrke/fag/utdanning. Betegnes som en måte å møte krav om forsvarlige tjenester; da gjennom betegnelsen sosialfaglig/sosialfaglig arbeid. Betegnes som virkemidler; da gjennom betegnelsen sosialfaglig, i vid forstand, som motsats til arbeidsrettede virkemidler.</p>
<p>Arbeidsrettede / arbeidsretting: Betegner tjenester og virkemidler som sikter mot å få folk som står utenfor arbeidslivet inn i arbeidslivet. Betegner tiltak for folk som er tilstrekkelig motiverte til å kunne komme i arbeid. Betegner bistand til folk som går rundgang mellom etater og ikke kommer i arbeid (kasteballer). Betegner tiltak som må settes inn tidlig for å virke Betegner tjenesteområder som er avgrenset mot helsetjenester og sosialfaglige virkemidler.</p>	<p>Betegnes som arbeid i vid forstand; da gjennom betegnelsen sosialfaglig, rettet mot å løse og forebygge sosiale problem.</p>
<p>Aktivisering / reaktivisering: Generell betegnelse på arbeid rettet mot passive mottakere av stønad. Betegner arbeid for å få uføretrygdede over i arbeid og ut av uførediagnosen.</p>	
<p>Arbeidsevne: Betegner en evne folk/brukere i yrkesaktiv alder har i varierende grad. Brukes for å skille mellom nedsatt og vesentlig nedsatt arbeidsevne, hvor den siste karakteristikken kvalifiserer brukeren for deltakelse i kvalifiseringsprogram mens den første ikke nødvendigvis gjør det. Betegner noe som kan bedres gjennom arbeidsrettet aktivisering.</p>	
<p>Arbeidsevnevurdering: Betegner en skjønnsmessig vurdering av brukerens reelle muligheter for å skaffe seg arbeid. Betegner en skjønnsmessig vurdering knyttet til den enkeltes muligheter og begrensninger og arbeidslivets krav og forventninger. Betegner en skjønnsmessig vurdering som gir grunnlag for felles forståelse av brukerens behov og ressurser. Betegner en skjønnsmessig vurdering utført med sikte på å avgjøre at det er hensiktsmessig og nødvendig med tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i kvalifiseringsprogram Betegner et arbeid/arbeidsområde som ligger under kommunen i NAV som del av de sosiale tjenester i NAV. Betegner en lovfestet arbeidsmetode i NAV. Betegner en skjønnsmessig vurdering som utføres på bakgrunn av et faglig innhold og en metode.</p>	

<p>Restarbeidsevne: Noe som finnes i egen befolkning som kan mobiliseres.</p>	
<p>Helhet / helhetlig: Betegnes som at tjenester og ytelser innrettet mot de som står utenfor eller i fare for å falle utenfor arbeidslivet må ses i sammenheng. Betegner et virkemiddel for å styrke arbeidslinjen. Betegner et mål for de sosiale tjenester i NAV; i betydning helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Betegner en avklaring av den enkelte brukers samlede behov med sikte på å gi et samordnet tjenestetilbud. Betegner en måte å samle politikken på ulike felt, spesielt arbeids- og velferdspolitikk. Betegner løsninger som er tilpasset den enkelte brukers behov og som står i motstrid til dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Betegner et system for å styre og dokumentere resultatene av den samlede innsatsen i førstelinjetjenesten. Betegner en tilnærming til brukerne som ivaretar målsettingene innenfor arbeids- og velferdsetaten (og -politikken).</p>	
<p>Brukers samlede behov / brukervedvirkning: Betegner et prinsipp for organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, tjenester og ytelser. I betydning brukervedvirkning; betegner et ønske om at brukere aktivt skal delta i utformingen av det individuelle tjenestetilbud.</p>	
<p>Faglig sammenheng: Betegner et funn gjort gjennom den tidlige fasen av NAV-evalueringen. Betegner en samling av ytelser og tjenester som førstelinjetjenesten i praksis har for vane å tilby i sammenheng. Betegner en prinsipp for samordning av ulike typer tjenester og grunnlaget for et skille mellom sosiale tjenester, økonomiske ytelser og arbeidsrettede tjenester på den ene siden, og helsetjenester på den andre siden.</p>	
<p>Kasteball / kasteballsproblem: Betegner en svakhet ved dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Betegner brukere som går rundgang mellom etater fordi de ikke møtes med et helhetlig tilbud.</p>	

Kildemateriale

Offentlige dokument

Lover og plandokument

Lov om sosial omsorg av 1964

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 1967

Plan- og bygningsloven av 1985

Lov om ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming fra 1988

Lov om sosiale tjenester av 1991

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 2005

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 2009

Lov om helse- og omsorgstjenester av 2011

Undervisningsplan for sosialarbeiderutdanningen 1967

Rammeplan for sosionomutdanningen 1974

Rammeplan for sosionomutdanningen 1978

Rammeplan for sosionomutdanningen 1983

Rammeplan for sosionomutdanningen 1999

Rammeplan for sosionomutdanningen 2005

Stortings- og regjeringsdokument

Ot. prp. nr. 56 (1962-63) *Om lov om sosial omsorg.*

St. meld. nr. 100 (1964-65) *Om utdanning av sosialarbeidere i Norge.*

Innst. S. nr. 106 (1965-66) *Om utdanning av sosialarbeidere i Norge.*

St. meld. nr. 85 (1966-67) *Om den sosiale administrasjon i de små kommuner.*

Innst. S. nr. 92 (1967-68) *Om den sosiale administrasjon i de små kommuner.*

Ot. prp. nr. 44 (1973-74) *Om forsøksvirksomhet i sosialtjenesten.*

St. meld. nr. 9 (1975-76) *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat.*

Innst. S. nr. 260 (1975-76) *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat.*

Innst. O. nr. 77 (1975-76) *Om midlertid lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten utenfor institusjon*

St. meld. nr. 32 (1976-77) *Om rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.*

Ot. prp. nr. 31 (1977-78) *Endring av reglene om delegasjon m.m. i sosialomsorgsloven.*

Ot. prp. nr. 36 (1980-81) *Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene.*

Ot. prp. nr. 66 (1981-82) *Helsetjenesten og sosialtjenesten i kommunene.*

St. meld. nr. 41 (1987-88) *Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan.*

Ot. prp. nr. 60 (1988-89) *Lov om sosiale tjenester.*

Dokument nr. 8:31 for 1990-91.

St. meld. nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren.*

St. meld. nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning.*

Ot. prp. nr. 29 (1990-91) *Lov om sosiale tjenester.*

Innst. O. nr. 9 (1991-92) *Lov om sosiale tjenester.*

Ot. prp. nr. 89 (1998-99) *Om lov om helsemessig og sosial beredskap.*

Ot. prp. nr. 62 (2001-01) *Om lov om endringer i lov om sosiale tjenester (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester).*

Ot. prp. nr. 54 (2002-03) *Om lov om endringer i lov om sosiale tjenester (Rusreform).*

St. meld. nr. 14 (2002-03): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.*

St. prp. nr. 46 (2004-05) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning.*

Ot. prp. nr. 47 (2005-06) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.*

St. meld. nr. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering.*

Ot. prp. nr. 70 (2006-07) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover.*

Ot. prp. nr. 103 (2008-09) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Innst. 87 L (2009-10) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Odelstings Tidende: 1963-64, 1965-66, 1991-92

Stortings Tidende: 1965-66, 2004-05, 2006-07, 2009-10

Offentlige utredninger

Innstilling om Norges sosial og kommunalskole, Sosialdepartementet 1948.

Innstilling om omorganisering av kommunenes sosiale administrasjon, Sosialdepartementet 1960.

Utdanning av sosialarbeidere i Norge. Utredning og forslag av Bernt H. Lund, Sosialdepartementet 1963.

Innstilling om økonomisk sosialhjelp etter lov om sosial omsorg, Sosialreformkomiteens innstilling – I, 1970.

NOU 1972: 30 – *Sosiale tjenester*, Sosialreformkomiteens innstilling II

NOU 1973: 56 – *Rammeplan for forsøksvirksomhet i den primære helse- og sosiale sektor.*

NOU 1979: 28 – *Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet.*

NOU 1982:38 – *Nemnder på kommuneplan.*

NOU 1985: 18 – *Lov om sosiale tjenester.*

NOU 1986: 4 – *Samordning i helse- og sosialsektoren.*

NOU 1988: 28 – *Med viten og vilje.*

NOU 1990: 16 – *Økonomisk sosialhjelp.*

NOU 2004: 18 – *Helhet og plan i helse- og sosialtjenesten.*

NOU 2004: 13 – *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning.*

Annet

Konferansen om utdanning av sosialarbeidere, Oslo 15-17.mars 1963. Hovedinnlegg og konklusjoner, Sosialdepartementet 1963.

Rundskriv i fra Sosialdepartementet, I - 1/80.

Rundskriv i fra Sosialdepartementet, I – 11/88.

Innstilling fra interdepartemental arbeidsgruppe: Organisering av arbeidet med framtidig samordning av barnevernspedagog-, vernepleier og sosionomutdanningen, 1996.

Arkivmateriale

S-3151/S-4F-12418: Rådet for sosialarbeiderutdanningen og Rådet for høyskoleutdanning i helse og sosialfag

L0002: *Møtebøker* for RSU, 1970-1971.

L0003: *Møtebøker* for RSU, 1972-1974.

L0005: *Møtebøker* for RSU, 1979-1982.

L0006: *Møtebøker* for RSU, 1983-1988.

L0007: *Møtebøker* for RSU, 1989-1990; *Møtebøker* for RHHS, 1991-1997.

L0134: *Generelt om undervisning*, 1967-1974.

L0135: *Generelt om rammeplanarbeid*, 1979-1982.

L0136: *Generelt om rammeplanarbeid*, 1982-1985.

L0137: *Generelt om undervisning*, 1987-1988.

L0139: *Generelt om undervisningsplaner*, 1967-1990.

L0142: *Undervisningsplaner*, 1972-1980.

L0152: *Generelt om rammeplanarbeid*, 1993.

L0159: *Generelt om rammeplanarbeid*, 1995.

L0162: *Generelt om rammeplanarbeid*, 1997.

S-4212: Norgesnettrådet

D0040: *Generelt om rammeplanarbeid*, 1998.

Publikasjoner fra Rådene

RSU Rapport nr. 2/1988: *Omlegging av sosialarbeiderutdanningene*, Rapport i fra Lyngstad-utvalget.

RSU Rapport nr. 5/1988: *Omlegging av sosialarbeiderutdanningene*, Konferanserapport.

RSU Rapport nr. 3/1989: *Den framtidige sosialarbeiderutdanninga*, Rapport i fra arbeidsgruppe ledet av Lars Inge Terum.

RSU Årsrapport, 1989-1990.

RHHS Rapport 1/1993: *Samordning under lupen*. Rapport fra en konferanse i Oslo 6.november 1992.

RHHS, Rapport for rådets virksomhet 1991-1994.

Rapporter og litteratur brukt som kilder

Richmond, Mary E. (1917): *Social diagnosis*. New York: Russel Sage Foundations.

De Jongh, Jan (1954): "Some Implications of Casework Teaching for the Curriculum of Schools of Social Work. I: Max Hess m.fl. (red.): *Trends in European Social Work. The Impact of Casework*. Vien.

Perlman, Helen H. (1957): *Social Casework: A problem Solving Process*. Chicago: Chicago University Press.

Coyle, Grace L. (1958): "Social Science in the Professional Education of Social Workers". *Council on Social Work Education*. New York.

Wilensky, Harold L. og Lebaux, Charles N. (1958): *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russel Sage Foundations.

Christiansen, Bjørn (1960): *Sosialarbeidernes yrkesholdninger. En sosialpsykologisk undersøkelse*. Oslo: Forskningsrådenes Fellesutvalg.

Holter, Harriet (1960): "Sosialarbeidernes yrkesrolle". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1960: 1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Lund, Bernt H. (1960a): *Sosialarbeiderne og sosialforvaltningen. En statistisk oversikt pr. 1/1 1960*. Oslo: NKSS og Forskningsrådenes Fellesutvalg.

Lund, Bernt H. (1960b): "The Teaching of Social Sciences in the Schools of social Work". *International Social Work*, 1960: 3. London: Sage Publications.

Summary Report of the Eeuropean Regional Conference of Schools of Social Work, International Social Work 1960, 3: 18.

UNESCO (1960): "The Contribution of Social Science in Social Work Training". *Report of a United Nations-UNESCO Meeting of Experts*. Paris, 4-13.juli 1960.

Wilensky, Harold (1964): "The Professionalization of Everyone?". *American Journal of Sociology*, Vol 70, nr 2. Chicago: University of Chicago Press.

Lund, Finn B. (1980): *Yrkesrettet grunnutdanning: Om utdanning av sosialarbeidere for små kommuner*. Bodø: Nordland disktriktshøyskole.

Stjernø, Steinar (1981): *Sosialpolitikk, byråkrati, profesjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Stjernø, Steinar (1982a): *Omsorg som yrke: Arbeidsmåter og yrkesroller ved sosialkontoret*. Oslo: Universitetsforlaget.

Stjernø, Steinar (1982b): *Velferd eller nød? Helse- og sosialpolitikk i 80-åra*. Oslo: Pax forlag.

Hauglin, Otto (1983): *Utdanning til sosialsektoren. En analyse av behov og kvalifikasjonskrav*. Oslo: Universitetsforlaget.

Stjernø, Steinar (1985): *Sosialkontorundersøkelsen: Sluttrapport*. Oslo: Norges kommunal og sosialhøgskole.

Andersen, Rune (red.) (1992) *Samordning under lupen*. Oslo: Tano.

Mifsundstad, Tove (1995): *Miljøarbeid eller saksbehandling? Kompetansebehovet blant barnvernspeagoger, sosionomer og vernepleiere*. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.

Nettsider

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste: www.nsd.no

Store Norske Leksikon: www.snl.no

Litteratur

- Abbott, Andrew. (1988): *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Agnew, Elisabeth N. (2004): *From Charity to Social Work: Mary E. Richmond and the Creation of an American Profession*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press.
- Amundsen, Rigmor H. (1994): "Da sosionomyrket ble til", *Sosionomen* 39: 5.
- Andenæs, Kristian (1992): *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Avhandling, dr.juris, Universitetet i Oslo. Oslo: Tano.
- Andreassen, Tone A., Anne-Lise Fimreite og Kåre Hagen (2009): "Introduksjon: NAV i støpeskjeen, intensjoner og utfordringer". *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3/2009.
- Andreassen Tone A., Knut Fossetøl og Lars Klemsdal (2011): "Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse". *Nordiske organisasjonsstudier*, 3/2011.
- Andresen Astri, Sissel Rosland, Teemu Ryymin, Sven Atle Skålevåg (2012): *Å gripe fortida: Innføring i historisk forståing og metode*. Oslo: Samlaget.
- Asdal Kristin, Kjell Lars Berge, Karen Gammelgaard, Helge Jordheim, m.fl. (2008): *Tekst og historie: Å lese tekster historisk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Austin, David M. (1983): "The Flexner Myth and the History of Social Work". *Social Service Review*, 3/1983.
- Bailey, Roy og Mike Blake (1979): *Radikalt sosialarbeid*. Oslo: Pax.
- Bavaj, Riccardo og Martina Steber (2015): *Germany and 'The West': The History of a Modern Concept*. New York: Berghahn Books.
- Benum, Edgeir (1998): *Overflod og fremtidsfrykt: 1970*. Oslo: Aschehoug.
- Bevir, Mark (2000): "Begriffsgeschichte", *History and Theory* 39: 273-284.
- Braudel, Fernand (1969): *Écrits sur l'histoire*. Paris: Flammarion.
- Braudel, Fernand (1980): *On History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Braun, Hermann, Erling Sandmo og Helge Jordheim (2011): *Verden*. Oslo: Unipub.

-
- Brunner, Otto, Werner Conze og Reinhart Koselleck (1972) *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett.
- Bödecker, Hans-Erick (1998): "Concept - Meaning - Discourse. Begriffsgeschichte Reconsidered", I: Tilmans, K m.fl. (red.): *History of Concepts: Comparative Perspectives*. Amsterdam: Amsterdam University press.
- Bödecker, Hans-Erick (2011): "Begriffsgeschichte as the History of Theory". I: Fernandez. Sebastian J. (red.): *Political Concepts and Time: New Approaches to Conceptual History*. Santander: Cantabria University Press: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Bull, Edvard (1979): *Norge i den rike verden: Tiden etter 1945*. Oslo: Cappelen.
- Bull, Steingrim. (1981): *Sosialhjelpen: Sosialomsorgslovens vern mot fattigdom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (1990a): *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*. London: Sage.
- Burrage, Michael og Rolf Torstendahl (1990b): *Professions in Theory and History: Rethinking the Study of the Professions*. London: Sage.
- Busck, Jens og Niklas Olsen, m.fl. red. (2007): *Begreber, tid og erfaring: En tekstsamling*. København: Hans Reitzel.
- Carlton, Thomas O. (1976): "Social work as a profession in process", I: Gilbert, N og Specht, H. (red.): *The emergence of social welfare and social work*. Itasca, Ill: Peacock Publishing.
- Carr-Saunders, Alexander M. og Paul A. Wilson (1933): *The Professions*. Oxford: Clarendon.
- Carr, David (1987): "Review of Futures Past: On the Semantics of Historical Time". *History and Theory* 26: 197-204.
- Christensen, Tom. (2008): *"En felles etat" : en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christiansen, Kikkan U. (1977): "Forvaltning eller behandling?", *Sosionomen*, 1977.
- Conze, Werner, Jürgen Kocka, m.fl. (1985): *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert*. Stuttgart: Klett-Cotta.

-
- Dahle, Rannveig (2010): "Sosialt arbeid - En historie om kjønn, klasse og profesjon", *Tidsskrift for kjønnsforskning*: 41-56, 66.
- Davis, Kathleen (2008): *Periodization and Sovereignty: How Ideas of Feudalism and Secularization Govern the Politics of Time*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- den Boer, Pim (1998): "The Historiography of German *Begriffsgeschichte* and the Dutch Project of Conceptual History", I: Tilmans, K (red.): *History of Concepts: Comparative Perspectives*. Amsterdam: Amsterdam University press.
- Deegan, Mary J. (1988): *Jane Addams and the men of the Chicago school, 1892-1918*. New Brunswick: Transaction Books.
- Deegan, Mary J. (2013): "Jane Addams, the Hull-House School of Sociology, and Social Justice, 1892 to 1935", *Humanity & Society*, 37: 248-258.
- Donzelot, Jacques og Gilles Deleuze (1979): *The Policing of families*. London: Hutchinson.
- Dressel, Paula L. (1992): "Patriarchy and Social Welfare Work", I: Hasenfeld, Y (red.): *Human Service Associations as Complex Organizations*. London, New York: Sage Publications.
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.
- Ehrenreich, John (1985): *The Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ericksen, Vibeke (1996): *Profesjonsmakt: På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Ericksen, Vibeke (2002): "Nye fagligheter: Det sosiale i forandring", I: Halvorsen, T og Michelsen, S (red.): *Faglige forbindelser: Profesjonsutdanning og kunnskapspolitikk etter høskolereformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Escudier, Alexander (2011): "'Temporalization' and Political Modernity". I: Fernandez, Sebastian J. (red.): *Political Concepts and Time: New approaches to conceptual history*. Santander: Cantabria University Press: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Etzioni, Amitai (1969): *The Semi-professions and their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: The Free Press.
- Field, Martha H. (1980): "Social Casework Practice during the 'Psychiatric Deluge'", *Social Service Review*, 54: 482-507.

-
- Fisch, Jörg, Diether Groh, Rudolf Walther (2008): *Imperium/Imperialisme*. Oslo: Unipub.
- Fimreite, Anne-Lise og Jacob Aars (2011): "Introduksjon: NAV - forvaltningsreform for velferd". *Nordiske organisasjonsstudier*, 3/2011.
- Fimreite, Anne-Lise og Kåre Hagen (2009): "Partnerskapet mellom stat og kommune : velferdspolitikken territoriale dimensjon revisited?". *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3/2009.
- Flo, Yngve (2004): *Staten og sjølvstyret: Ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling for doktorgraden, det historisk-filosofiske fakultet, Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Fløtten, Tone, Jon Hippe og Gudmund Hernes, m.fl. red. (2007): *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Forskningsrådet. (2008) *Evaluering av norsk historiefaglig forskning: bortenfor nasjonen i tid og rom: Fortidens makt og fremtidens muligheter i norsk historieforskning*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Franklin, Donna L. (1986): "Mary Richmond and Jane Addams: From Moral Certainty to Rational Inquiry in Social Work Practice", *Social Service Review*, 60: 504-525.
- Freidson, Eliot (1970): *Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*. New York: Harper & Row.
- Furre, Berge (2000): *Norsk historie 1914-2000: Industrisamfunnet - frå vokstervisse til framtidstvil*. Oslo: Samlaget.
- Garland, David (1985): *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Aldershot: Gower.
- Geülen, Christian (2010): "Plädoyer für eine Geschichte der Grundbegriffe des 20. Jahrhunderts", *Zeithistorische Forschungen*: 79-97.
- Geülen, Christian (2012): "Roundtable: Geschichtliche Grundbegriffe Reloaded? Writing the Conceptual History of the Twentieth Century", *Contributions to the History of Concepts*, 7: 118-128.
- Green, William A. (1995): "Periodizing World History", *History and Theory* 34: 99-111.
- Greenwood, Ernest (1957): "Attributes of a Profession", *Social Work*, 2: 45-55.
- Grønlie, Tore (1999): *Forvaltning for politikk: Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.

-
- Grønlie, Tore (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiet tid, 1945-1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten?: Tiden etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (2011): "Slagstads politiserende embetsmenn", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 88.
- Haave, Per og Trond Nordby (1994): "Helse, sosial- og trygdesektoren som etterkrigshistorisk forskningsfelt", I: *Etterkrigshistorisk register*. Bergen: LOS-Senteret.
- Hagen, Gerd (2001): *Barnevernets historie: Om makt og avmakt i det 20. Århundret*. Oslo: Akribe.
- Halvorsen, Tor. (1994): *Profesjonalisering og profesjonspolitik: Den sosiale konstruksjonen av tekniske yrker*. Avhandling for doktorgraden, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Gruppe for fleirfagleg arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen.
- Hauglin, Otto (1983): *Utdanning til sosialsektoren: En analyse av behov og kvalifikasjonskrav*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haynes, Karen S. (1998): "The One Hundred—Year Debate: Social Reform versus Individual Treatment", *Social Work*, 43: 501-509.
- Heiret, Jan (2003): "Profesjoner og profesjonsbegreper i norsk historieforskning", *Historisk Tidsskrift*, 82: 201-228.
- Heiret, Jan og Kari Ludvigsen (2012): "På sporet av en historisk-sosiologisk helseprofesjonsforskning", *Tidsskrift for samfunnsforskning*: 455-473.
- Heiret Jan, Teemu Ryymin og Sven Atle Skålevåg, red. (2013): *Fortalt fortid: Norsk historieskriving etter 1970*. Oslo: Pax.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2011): "Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring". *Nordiske organisasjonsstudier*, 3/2011.
- Holter, Holter (1960): "Sosialarbeiderens yrkesrolle", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1.
- Horndalen, Bjørn (2001): *Ideologi, fag og virkelighet: Vernepleierutdanningen gjennom 50 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hunt, Lynn (2008): *Measuring Time, Making History*. Budapest: Central European University Press.

- Hutchinson, Gunn S. (2005): "Utvikling, spenninger og konfliktlinjer i sosionomutdanningen og sosialt arbeid", I: Oltedal, S (red.): *Kritisk sosialt arbeid: Å analysere i lys av teori og erfaringer*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ifversen, Jan. (2007): "Begrebshistorien efter Reinhart Koselleck", *Slagmark: Tidsskrift for idéhistorie*.
- Ifversen, Jan (2011) "About Key Concepts and How to Study Them", *Contributions to the History of Concepts*, 6: 65-88.
- Iggers, George G. (2005): *Historiography in the Twentieth Century: From Scientific Objectivity to the Postmodern Challenge*. Middletown, Conn.: Wesleyan University Press.
- Iriye, Akira og Saunier, Pierre-Yves (2009): *The Palgrave Dictionary of Transnational History*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Jóhannesdóttir, Helga (2006): "Eva Koren - en pioner i sosialt arbeid: Om profesjonsutvikling i et historisk perspektiv", *Nordisk sosialt arbeid*, 26: 14.
- Johnson, Terence J. (1972): *Professions and Power*. London: Macmillan.
- Jordanova, Ludmila (2006): *History in Practice*. London: Hodder Arnold.
- Jordheim, Helge. (2001): *Lesningens vitenskap: Utkast til en ny filologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jordheim, Helge (2011): "Does Conceptual History Really Need a Theory of Historical Times?", *Contributions to the History of Concepts*, 6: 21-41.
- Jordheim, Helge (2012): "Against Periodization: Koselleck's Theory of Multiple Temporalities", *History and Theory*, 51: 151-171.
- Kaldal, Ingar (2002): *Frå sosialhistorie til nyare kulturhistorie*. Oslo: Samlaget.
- Kaldal, Ingar (2003): *Historisk forskning, forståing og forteljing*. Oslo: Samlaget.
- Kelly, Joan (1984): "Did Women Have a Renaissance?", I: Kelly, J: *Women, History & Theory: The Essays of Joan Kelly*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kildal, Nanna (2011): "Norwegian welfare reforms: Social contracts and activation policies", I: Betzelt, S og Bothfeld, S (red.): *Activation and labour market reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kildal, Nanna og Kuhnle, Stein (2005): *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. London: Routledge.

-
- Kjeldstadli, Knut. (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellevoll, Alice (2012): *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Med kommentarer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klemsdal L. (2009) Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene : veien fra reform til ny praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*: 180-191.
- Kolstrup, Søren (2012): “Fra forsorgslov til bistandslov”, I: Petersen, J.H., Petersen, K. og Christiansen, N.F. (red.): *Dansk velfærdshistorie. Bind 4, Perioden 1956-1993: Velfærdsstaten storhedstid*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Koselleck, Reinhart (1967): “Richtlinien für das Lexikon politisch-sozialer Begriffe der Neuzeit”, *Archiv für Begriffsgeschichte*.
- Koselleck, Reinhart (1979): *Vergangene Zukunft / zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Koselleck, Reinhart (1996): “A Response to Comments on the 'Geschichtliche Grundbegriffe’”, I: Lehmann, H. og Richter, M. (red.): *The Meaning of Historical Terms and Concepts: New Studies on Begriffsgeschichte*.
- Koselleck, Reinhart (2000): *Zeitschichten / Studien zur Historik*. Frankfurt A..M: Suhrkamp.
- Koselleck, Reinhart (2002): *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press.
- Koselleck, Reinhart (2002a): “Concepts of Historical Time and Social History”, I: Koselleck, R.: *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press.
- Koselleck, Reinhart (2002b): “On the Need for Theory in the Discipline of History”, I: Koselleck, R.: *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press.
- Koselleck, Reinhart (2002c): “Social History and Conceptual History”, I: Koselleck, R.: *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press.
- Koselleck, Reinhart (2004a): “*Begriffsgeschichte* and Social History”, I: Koselleck, R.: *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, Reinhart (2004b): *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.

- Koselleck, Reinhart (2004c): "Historical Criteria of the Modern Concept of Revolution", I: Koselleck, R.: *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, Reinhart (2004d): "History, Histories and, Formal Time Structures", I: Koselleck, R.: *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, Reinhart (2004e): "Representation, Event, and Structure", I: Koselleck, R.: *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, Reinhart (2004f): "'Space of Experience" and "Horizon of Expectation": Two Historical Categories", I: Koselleck, R.: *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, Reinhart (2006): "Krise", *Journal of the History of Ideas*, 67: 343-356. Oversettelse av artikkelen i fra *Geschichtliche Grundbegriffe*, ved Michaela Richter.
- Koselleck, Reinhart (2007): "Tidslag", I: Busck, J, Olsen, N. m.f. (red.): *Begreber, tid og erfaring: en tekstsamling*. København: Hans Reitzel.
- Koselleck, Reinhart (2011): "Introduction and Prefaces to the *Geschichtliche Grundbegriffe*", *Contributions to the History of Concepts*, 6: 1-37. Oversettelse av innledningsartikkelen, ved Michaela Richter.
- Kruuse-Meyer, Thea (2005): *SATS-reformen: En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trykdeetaten og sosialtjenesten*. Hovedoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Larson, Magali S. (1977): *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley.
- Lehmann, Hartmut, og Richter, Melvin (1996): "The meaning of historical terms and concepts: new studies on Begriffsgeschichte", *Occasional paper*. German Historical Institute.
- Levin, Irene (2004): *Hva er sosialt arbeid?*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lewis, Jane (1992): "Women in late-nineteenth-century social work", I: Smart, C (red.): *Regulating Womanhood: Historical Essays on Marriage, Motherhood and Sexuality*. London: Routledge.
- Lindelién, Knut (1979): *Profesjon under stress: Sosionomprofesjonens mulighet til å påvirke endringer på eget område*. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

-
- Lingås, Lars G. red. (1970): *Myten om velferdsstaten: Søkelys på norsk sosialpolitikk, en antologi*. Oslo: Pax.
- Lubove, Roy (1965): *The Professional Altruist: The Emergence of Social Work as a Career, 1880-1930*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lund, Bernt H. (2009): *Verdivalg i krig og fred: 12 Essays om ledelse og overlevelse*. Oslo: Conflux.
- Lund, Ellen C. (2012): *Virke og profesjon: Norsk sykepleierforbund gjennom 100 år*. Oslo: Akribe.
- Lund, Finn B. (1980): *Yrkesrettet grunnutdanning: Om utdanning av sosialarbeidere for små kommuner*. Distriktshøyskolen i Bodø.
- Lødemel, Ivar (1997): *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press. Bearbeidet utgave av doktoravhandling, forsvart i 1989.
- Løvskar, Turid (1983): *Fra kvinnelig allmenutdanning til profesjonsutdanning: Norske Kvinners Nasjonalråds sosialarbeiderutdanning 1920-1975*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Melve, Leidulv (2010): *Historie: Historieskriving frå antikken til i dag*. Oslo: Dreyers forlag.
- Messel, Jan (2013): *I velferdsstatens frontlinje: Barnevernspedagogers, sosionomers og vernepleieres historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Messel, Jan (2014a): "Sosialarbeiderne", I: Messel, J og Slagstad R. (red): *Profesjonshistorier*. Oslo: Pax.
- Messel, Jan (2014b): "Barnevernspedagogutdanningens historie", *Tidsskriftet Norges barnevern*: 178-194.
- Messel, Jan og Rune Slagstad (2014): *Profesjonshistorier*. Oslo: Pax.
- Millerson, Geoffrey (1964): *The Qualifying Associations: A Study in Professionalization*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Murdach, Allison D. (2011): "Mary Richmond and the Image of Social Work", *Social Work*, 56: 92-94.
- Nevers, Jeppe (2005): *Kildekritikkens begrephistorie: En undersøgelse af historiefagets metodelære*. Odense: Syddansk universitetsforlag.

- Nevers, Jeppe (2011): *Fra skældsord til slagord: Demokratibegrebet i dansk politisk historie*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Maj-Britt O. (2011): *Norwegr, Norges historie: Etter 1914*. Oslo: Aschehoug.
- Nordby, Trond (1993): "Det offentlige helsevesenet - En fagstyrets høyborg", I: Nordby, T (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, Trond (1994): "«Profesjoner» og «profesjonsmakt» som historisk emne. Om begrepsutvikling og analyseopplegg", I: Langholm, S (red.): *Den Kritiske analyse: Festskrift til Ottar Dahl på 70-årsdagen den 5. januar 1994*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nygaard, Pål (2012): *Profesjonalisering mellom Bildung og Engineering: En studie av de norske ingeniørenes profesjonshistorie 1930-1970*. Avhandling for doktorgraden, Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Olsen, Niklas (2012): *History in the Plural: An Introduction to the Work of Reinhart Koselleck*. New York: Berghahn books.
- Osborne, Peter (1995): *The politics of time: Modernity & Avant-garde*. New York: Verso.
- Palonen, Kari (1997): "An Application of Conceptual History to Itself", *Finnish Yearbook of Political Thought*.
- Palonen, Kari (2011): "Koselleck's Two Visions of History Reinhart Koselleck, Vom Sinn und Unsinn der Geschichte", *Contributions to the History of Concepts*, 6: 124-129.
- Parsons, Talcott. (1939): "The Professions and Social Structure", *Social Forces*, 17: 457-467.
- Perkin, Harold (1989): *The Rise of Professional Society: England since 1880*. London: Routledge.
- Poppo, Philip R. (1985): "The Social Work Profession: A Reconceptualization", *Social Service Review*, 59: 560-577.
- Reegård, Kaja (2008): *Historien om NAV-reformens unnfangelse: Om idéleverandører bak reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Hovedoppgave, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Reegård, Kaja (2009): "Historien om NAV-reformens unnfangelse", I: Tranøy, B-S (red.): *Hjernen er alene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Reisch, Michael og Janice Andrews (2002): *The Road not Taken: A History of Radical Social Work in the United States*. London: Brunner-Routledge.

-
- Richmond, Mary E. (1907): *Friendly Visiting Among the Poor: A Handbook for Charity Workers*. New York: Macmillan.
- Richmond, Mary E. (1917): *Social Diagnosis*. New York: Russel Sage Foundation.
- Richter, Melvin (1986): "Conceptual History (Begriffsgeschichte) and Political Theory", *Political Theory*, 14: 604-637.
- Richter, Melvin (1987): "Begriffsgeschichte and the History of Ideas", *Journal of the History of Ideas*, 48: 247-263.
- Richter, Melvin (1989): "Understanding Begriffsgeschichte – A Rejoinder", *Political Theory*, 17: 296-301.
- Richter, Melvin (1990): "Reconstructing the Histy of Political Languages: Pocock, Skinner and the Geschichtliche Grundbegriffe", *History and Theory*, 29: 38-70.
- Richter, Melvin (1995): *The History of Political and Social Concepts: A Critical Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Richter, Melvin og Michaela Richter (2006): "Introduction: Translation of Reinhart Koselleck's "Krise," in Geschichtliche Grundbegriffe", *Journal of the History of Ideas* 67: 343-356.
- Rüsen, Jörn (2005): *History: Narration, Interpretation, Orientation*. New York: Berghahn Books.
- Røvik, Kjell A. (2007): *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røysum, Anita (2009): "Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV?". *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3/2009.
- Røysum, Anita (2010): "Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres". *Fontene forskning: Et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen (FO)*, 1/2010.
- Røysum, Anita (2012): *Sosialt arbeid i nye kontekster: En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*. Avhandling for doktorgraden, Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Sarasin, Phillipp (2012): "Roundtable: Geschichtliche Grundbegriffe Reloaded? Writing the Conceptual History of the Twentieth Century: Is a "History of Basic Concepts of the Twentieth Century" Possible? A Polemic", *Contributions to the History of Concepts*, 7: 101-110.

- Satka, Mirja (1996): *Making Social Citizenship: Conceptual Practices from the Finnish Poor Law to Professional Social Work*. Jyväskylä: SoPhi.
- Satka, Mirja og Timo Harrikari (2008): "The Present Finnish Formation of Child Welfare and History", *British Journal of Social Work*, 38: 645-661.
- Seip, Anne-Lise (1990): "Sosialt arbeid - et kvinnerom", *Arbeiderhistorie*.
- Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal.
- Seip, Anne-Lise (2010): "Omsorgsansvar og samfunn", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 51.
- Sejersted, Francis (2005): *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Selznick Peter (1957): *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. University of California Press.
- Sheehan, James J. (1978): "Begriffsgeschichte: Theory and Practice". *The Journal of Modern History* 50: 312-319.
- Skehill, Caroline (1999): *The Nature of Social Work in Ireland: A Historical Perspective*. New York: Edwin Mellen Press.
- Skehill, Caroline (2003): "Child Protection and Welfare Social Work in Northern Ireland and the Republic", *Child Care in Practice*, 9: 266-280.
- Skehill, Caroline (2010): "History of Child Welfare and Protection Social Work in Northern Ireland: Finding Continuity amongst Discontinuity in Case Files from 1950 to 1968", *Child Care in Practice*, 16: 309-325.
- Slagstad, Rune (1995): "Arbeiderpatistaten som skolestat", *Nytt norsk tidsskrift*, 11: 221-233.
- Slagstad, Rune (2006): *Kunnskapens hus*. Oslo: Pax.
- Slagstad, Rune (2008): "Profesjoner og kunnskapsregimer", I: Molander, A og Terum L-I (red.): *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slagstad, Rune (2011): "De politiserende embetsmenn: En tradisjon i norsk forvaltning", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 88.
- Slagstad, Rune (2014): "Profesjonene i norsk samfunnsforskning", I: Messel, J og Slagstad, R. (red.): *Profesjonshistorier*. Oslo: Pax.

-
- Steinmetz, Willibald (2011): *Political Languages in the Age of Extremes*. Oxford: Oxford University Press.
- Steinmetz, Willibald, Ingrid Gilcher-Holtey og Hans-Gerhard Haupt (2013): *Writing political history today*. Frankfurt ; New York: Campus Verlag.
- Stjernø, Steinar (1982): *Omsorg som yrke: Arbeidsmåter og yrkesroller på sosialkontoret*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stoianovich, Traian (1976): *French Historical Method: The Annales Paradigm*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Stugu, Ola S. (2008): *Historie i bruk*. Oslo: Samlaget.
- Stugu, Ola S. (2012): *Norsk historie etter 1905: Veggen mot velstandslandet*. Oslo: Samlaget.
- Summers, Anne (1979): "A Home from Home: Women's Philanthropic Work in the Nineteenth Century", I: Burman, S (red.): *Fit Work for Women*. London: Croom Helm.
- Sunde, Jørn Ø (2015): *Høgsteretts historie 1965-2015: At dømme i sidste instans*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sundt, Eilert (1850): *Beretning om Fante- eller Landstrygerfolket i Norge: Bidrag til Kundskab om de laveste Samfundsforholde*. Christiania.
- Sundt, Eilert (1857): *Om sædeligheds-Tilstanden i Norge*. Christiania.
- Sundt, Eilert (1870): *Om fattigforholdene i Christiania*. Fra den ved Christiania repræsentantskabs beslutning af 9de september 1868 nedsatte komité, Christiania.
- Terum, Lars I. (1982): *Profesjonell ekspansjon under statleg vern: Ei profesjons-sosiologisk gransking av tilhøvet mellom sosionomane og stillingsmarknaden innan kommunal sosialomsorg*. Universitetet i Tromsø.
- Terum Lars I. (1996): *Grenser for sosialpolitisk modernisering: Om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum Lars I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten: Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Terum, Lars I. og Per A. Tufte m.fl. (2012): "Arbeidslinja og sosialarbeiderne", I: Stjernø, S og Øverbye, E (red.): *Arbeidslinja*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thelen, David (1992): "Of Audiences, Borderlands, and Comparisons: Toward the Internationalization of American History", *The Journal of American History*, 79: 432-462.

- Thingsrud, Leif (1997): "Fattigvesenets arkiver - Elendighetens registre", *Tobias*, 97.
- Tribe, Keith (1989): "The Geschichtliche Grundbegriffe Project: From History of Ideas to Conceptual History. A Review Article", *Comparative Studies in Society and History*, 31: 180-184.
- Utvær, Kari T. (1995): *Yrkesutvikling og omsorgsutvikling: En profesjonsteoretisk analyse av vernepleieryrkets framvekst 1949-1990*. Hovedoppgave, Institutt for administrasjons og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Vann, Richard T. (1988): "Historians' Words and Things, Review of Futures Past: On the Semantics of Historical Time and The Past is a Foreign Country", *The Journal of Interdisciplinary History*, 18: 465-470.
- Weihe Hans-Jørgen W. (2004): *Sosialt arbeid: Historie og bakgrunn*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Welshman, John (1999): "The Social History of Social Work: The Issue of the 'Problem Family', 1940-70", *The British Journal of Social Work*, 29: 457-476.
- White, Hayden (1973): *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- White, Hayden (1987): "Review of Futures Past: On the Semantics of Historical Time", *The American Historical Review*, 92: 1175-1176.
- White, Hayden (2002): "Foreword", I: Koselleck, R.: *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Wilensky, Harold L. (1964): "The Professionalization of Everyone?", *American Journal of Sociology*, 70: 137-158.
- Wingfors, Stina S. (2004): *Socionomyrkets profesjonalisering*. Avhandling for doktorgraden, Universitetet i Göteborg.
- Witz, Anne (1992): *Professions and patriarchy*. London: Routledge.
- Zahl, Anne-Marie (2003): "Røtter: Et tilbakeblikk på sosialt arbeid", I: Zahl, A-M (red.) *Sosialt arbeid: Refleksjon og handling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Zammito, John (2004): "Koselleck's Philosophy of Historical Time(s) and the Practice of History", *History and Theory*, 43: 124-135.

Errata

Forfatteren gjør oppmerksom på at sidetallene i errata-listen viser til avhandlingen slik den ble levert til bedømming. I den versjonen som foreligger i forbindelse med disputasen har sidetallene forskjøvet seg med ca. 7 sider.

- Side 4: innholdsfortegnelsen for kapittel 9, punkt 9.3, ordet «velferdsforvaltning» rettes til «velferdsforvaltningen»
- Side 7: note 3, setningen «... at flere forstått forholdet» rettes til «... at flere har forstått forholdet...»
- Side 14: setningen «... betegne disse fenomen og i så fall...» rettes til «... betegne disse fenomenene...»
- Side 15: stryk ett punktum etter «organisering, innhold og formål.»
- Side 18: note 14, første linje, «tiden lter» rettes til «tiden etter», linje 6, «eter» rettes til «etter»
- Side 18: note 15, ufullstendig parentes «Sunde 2015: 67)
- Side 20: setningen «Disse dokumentene bruker som kilder til å få...» rettes til «Disse dokumentene bruker jeg som kilder til å få...»
- Side 23: note 18, mangler mellomrom i «1977ble»
- Side 25: setningen «... en videre forståelse av hvilke kontekster som ar aktive...» rettes til «... en videre forståelse av hvilke kontekster som er aktive...»
- Side 27: ordet «det avsluttende kapittelet» rettes til «det avsluttende kapitlet»
- Side 28: setningen «... og strukturere arbeidet etter...» rettes til «... og strukturerer arbeidet etter...»
- Side 30: note 24, ordet «likeå» rettes til «like»
- Side 31: note 25, ordet «begerpshistorie» rettes til «begrepshistorie»
- Side 33: setningen «... betyr det også begrepshistorien at...» rettes til «betyr det også at begrepshistorien...»
- Side 33: note 35, setningen «De danske historikerne...» rettes til «Mens de danske historikerne...»
- Side 34: setningen «Jordheim har han hatt...» rettes til «Jordheim har hatt...»
- Side 34: note 41, setningen «I evalueringen av norsk historiefaglig forskning påpekt...» rettes til «I evalueringen av norsk historiefaglig forskning ble det påpekt...»
- Side 35: uttrykket «teorier om historisk tid» rettes til «teorien om historisk tid»
- Side 42: setningen «Ordet arbeid kan på sin side...» - «arbeid» skal her kursiveres
- Side 43: uttrykket «tradisjonell kildekritiske» rettes til «tradisjonelle kildekritiske»
- Side 49: setningen «Peripheral or secondary meanings irrelevant to our questions are omitted» - «are omitted» skal inn i parentes
- Side 49: setningen «Richter altså likevel lagt vekt på...» rettes til «Richter har altså likevel lagt vekt på...»

- Side 49: note 91, ordet «konkretiserer» rettes til «å konkretisere»
- Side 51: ordet «fore» i note 98 rettes til «for»
- Side 52: stor I rettes til liten i, i note 102
- Side 54: andre linje etter sitat, ordet «undersøker» rettes til «undersøkelser»
- Side 55: nest siste linje, ordet «testen» rettes til «teksten»
- Side 58: setningen «Jeg vil først vise på hvordan Koselleck...» rettes til «Jeg vil først vise hvordan Koselleck»
- Side 58: note 120, mangler «av» før boktittel «Écrits sur histoire»
- Side 62: parentesene (eller profesjoner) står på feil plass, skal stå etter ordet «yrkesgrupper»
- Side 62: Navnet Lødemel i setningen «mer nyansert enn hva ... har gitt inntrykk av», det skal være Terum.
- Side 65: det er et «og» for mye i setningen «hendelser, strukturer og, og det mindre oversettelige long durée», og ordet «long durée» rettes til «longue durée»
- Side 66: setningen «På et gitt tidspunkt tar derfor et historisk fenomen opp i seg...» rettes til «På et gitt tidspunkt tar derfor et historisk begrep opp i seg...»
- Side 68: note 157 (mangler semikolon) rettes til Kelly (1984); Green (1995); Jordanova (2006).
- Side 71: note 168, «bed Bielefeld» rettes til «ved Bielefeld»
- Side 79: nummer i parentesene «(2.1.1), (2.1.2), (2.1.3), (3.1.1), (3.1.2)» rettes til «(3.1.1), (3.1.2), (3.1.3), (3.2.1), (3.2.2)»
- Side 86: setningen «... og utføre en arbeidsoppgave som deler neon trekk ved arbeidet på sosialkontoret...» rettes til «...og utføre en arbeidsoppgave som deler noen trekk ved arbeidet på sosialkontoret...»
- Side 88: setningen «Hans framstilling likevel en annen valør...» rettes til «Hans framstilling får likevel en annen valør»
- Side 92: note 233, mangler en «i» mellom ordene «gjenfinnes» og «brorparten»
- Side 92: note 239, stryk «er» på første linje og rett ordet «neon» til «noen»
- Side 96: setningen «Han anerkjenner betydningen av fagstyre...» rettes til «Samtidig som han anerkjenner betydningen av fagstyre...»
- Side 96: note 250 (mangler semikolon) rettes til (Slagstad 2006); (Slagstad 2008); (Slagstad 2011)
- Side 106: note 284, «Kommunalt sosialt tidsskrift» *kursiveres*
- Side 119: setningen «Dette vil særlig gå fram av kapittel 6 og 8...» rettes til «Dette vil særlig gå fram av kapittel 6 og 9...»
- Side 123: setningen «Loven understreket klart at den enkelte problem...» rettes til «Loven understreket klart at den enkeltes problem...»
- Side 123: setningen «... og krever samtidig ar borgerne...» rettes til «og krever samtidig at borgerne...»
- Side 136: setningene «Av forarbeidene forstår vi at tanken om at sosialomsorgsloven var ment som et brudd med fattigdomslovgivningen. De sto helt sentralt ...» rettes til «Av forarbeidene forstår vi at sosialomsorgsloven var ment som et brudd med fattigdomslovgivningen. Det sto helt sentralt ...»

-
- Side 137-138: feil tekstformatiering, note 358 står på s. 137, men har havnet på s. 138
- Side 141: setningen «... til dokumentene i fra saksgangen i Stortinget» rettes til «... opp mot dokumentene fra saksgangen i Stortinget...»
- Side 142: uttrykket «burde seg» rettes til «burde se»
- Side 159: setningen «Han påpekt at det i FN-publikasjoner...» rettes til «Han påpekte at det i FN-publikasjoner...»
- Side 160: setningen «Det som kjennetegnet alt av profesjonelt sosialt arbeidvar...» rettes til «Det som kjennetegnet alt av profesjonelt sosialt arbeid var...»
- Side 164: setningen «Samtidig dette oppfattes som vanskelig å gjennomføre...» rettes til «Samtidig kunne dette oppfattes som vanskelig å gjennomføre...»
- Side 166: ordet «skolenivå» skal ikke *kursiveres*.
- Side 173: ordet «stress-situasjon» rettes til «stressituasjon»
- Side 179: ordet «arbeidskraft» i andre linje nest siste avsnitt skal ikke *kursiveres*.
- Side 180: setningen «... sosialarbeiderutdanningen vil være for avansert...» rettes til «... sosialarbeiderutdanningen vill være for avansert...»
- Side 181: setningen «... ikke egentlig rettet seg mot Lunds...» rettes til «ikke egentlig rettet mot Lunds»
- Side 182: setningen «Før dette kapitlet rundes av skal vi hvordan...» rettes til «Før dette kapitlet rundes av skal vi se hvordan...»
- Side 184: setningen (i sitat) «... og fagområder som er foreslått for(...)» rettes til «... og fagområder som er foreslått for (...)»
- Side 184: samme sted som over, hermetegn før notenummer strykes.
- Side 187: setningen «Enkelte ytringer tegner for at ...» rettes til «Enkelte ytringer tyder på at...»
- Side 188: setningen «En kandidat som stilte seg om tydelig...» rettes til «En representant som stilte seg som tydelig...»
- Side 193: setningen «... Lund argumenterte for at sosialarbeiderens...» rettes til «... Lund argumenterte for at sosialarbeideren...»
- Side 202: setningen «... skepsis til lovfesting og presisert samtidig...» rettes til «... skepsis til lovfesting og presiserte samtidig...»
- Side 208: feil i tekstformatiering – sett inn 0,5 cm innrykk før overskrift «Tabell 6.1»
- Side 209: note 565, «Nyhusutvalget» skal ha bindestrek – «Nyhus-utvalget»
- Side 213: feil i tekstformatiering – sett inn 0,5 cm innrykk før setningen «Med referanse til Sosiallovutvalgets innstilling...»
- Side 221: sett inn spørsmålsteget etter setningen «... fra familiebehandlingsprinsipp til helhetssyn/-prinsipp»
- Side 231: setningen «Formuleringen i 91-proposisjonen her helt kategorisk...» rettes til «Formuleringen i 91-proposisjonen er her helt kategorisk...»
- Side 239: etter note 689, «Sosialkomitéen» rettes til «sosialkomitéen» (stor/liten bokstav)
- Side 240: setningen «... men arbeidet må utføres arbeidet på vilkår...» rettes til «men arbeidet må utføres på vilkår...»

- Side 247: formateringsfeil i overskrift 6.4.1, for lite mellomrom mellom nummer og overskriften
- Side 248: setningen «Ordskiftet rom 91-loven...» rettes til «Ordskiftet om 91-loven...»
- Side 259: feil i tekstformatering – sett inn 0,5 cm innrykk før overskrift «Tabell 6.2»
- Side 266: setningen «Der er rimelig å hevde at en ved å ikke overføre...» rettes til «Det er rimelig å hevde at en ved å ikke overføre...»
- Side 270: fjern komma i delsetningen «... og sosialtjenesten som et annet apparat_enn hva sosialomsorgen var ment å være».
- Side 272: feil i tekstformatering – fontstørrelsen i nummeret til problemstilling III er for liten.
- Side 275: setningen «Utgangspunktet hans er at Lundplanen...» rettes til «Utgangspunktet hans er Lundplanen...»
- Side 278: utgivelsesår (1973) i parentes etter *Myten om velferdsstaten* er feil. Det skal stå 1970.
- Side 278: teksten i note 788 har ikke kommet med. Det skal stå: *Myten om velferdsstaten* var en antologi om norsk sosialpolitikk. Den ble redigert av sosionomen Lars Gunnar Lingås og hadde bidragsytere fra ulike akademiske og sosiale kretser, som Hans Fredrik Dahl, Wilhelm Aubert, Knut Dahl Jacobsen, Yngvar Løken og Otto Hauglin. Antologien har blitt sett på som symbolet for venstresidekritikken av velferdsstaten, hvor grunntesen gjengis i tittelen: Velferdsstaten, slik den var tenkt, er en myte som ikke har blitt realisert. Se f.eks. Sejersted (2005), for en omtale av boken i diskusjon av kritikken av velferdsstaten.
- PS. Denne noteteksten har jeg rett og slett glemt å sette inn. Dersom dette ikke er innafor hva som tillates å rettes, så kan noten heller strykes. Det meste av informasjonen i noten finnes andre steder i avhandlingen også.**
- Side 279: setningen «Leser vi Messel fulgte denne tenkningen...» rettes til «Leser vi Messel fulgte denne tenkningen...»
- Side 281: setningen «Tutvedt framstilling...» rettes til «Tutvedts framstilling...»
- Side 284: setningen «I rammelover er målformuleringen spesiell, fordi den representerer...» rettes til «I rammelover er målformuleringen spesiell. Fordi den representerer...»
- Side 285: tabellen har feil nummer, 7.2 rettes til 7.1, både i overskrift og i tekst
- Side 288: punktene har feil nummer, 1 og 2 rettes til henholdsvis 5 og 7
- Side 289: feil årstall i overskrift, 1963 rettes til 1967
- Side 289: tabellen har feil nummer, 7.1 rettes til 7.2, både i overskrift og i tekst
- Side 291: setningen «... vanskelig å si om de i dette...» rettes til «... vanskelig å si om det i dette...»
- Side 293: setningen «... på like linje...» rettes til «... på lik linje...»
- Side 293: setningen «... yrkesfunksjoner tegner for at...» rettes til «... yrkesfunksjoner tyder på at...»
- Side 295: feil i tekstformatering, sett inn 0,5 cm innrykk før setningen «Samtlige sosialskoler
- Side 296: setningen «... sosiale problemer p» rettes til «... sosiale problemer_»
- Side 296: setningen «... kvalifiserer for stillinger som en ikke har tenkt på...» rettes til «... kvalifiserer for stillinger som en før ikke har tenkt på...»

-
- Side 301: note 863, mangler mellomrom i «tilseminaret»
- Side 307: setningen «... de ansatte trenger utdanning...» rettes til «... den ansatte trengte utdanning...»
- Side 312: mangler punktum øverst på siden, mellom «yrkesutøvelse» og «Tendensen»
- Side 318: feil i tekstformatering, reduser innrykk før setningen «I dette kapittelet...» og rett setningen til «I dette kapitlet...»
- Side 321: siste setning på siden, rettes fra «selvstendig organ» til «selvstendig mandat»
- Side 322 ordet «sentralt» i problemstilling II rettes til «sentrale»
- Side 324: *Sosiallovutvalget* skrevet inkonsekvent (stor/liten bokstav)
- Side 335: setningen «... er denne ulikt fra 83-planen...» rettes til «... er denne ulik fra 83-planen...»
- Side 335: mangler hermetegn etter «innenfor sosial- og barneverntjenestene,...»
- Side 336: setningen «... konseptualisering av forvaltning...» - ordet «forvaltning» *kursiveres*.
- Side 337: nederst på siden, *kursiver* ordene «fag» og «forvaltningsaspektet»
- Side 343: *kursiver* ordet «særfaglig» i setningen «... leses som en særfaglig vending...»
- Side 344: setningen «... revisjoner av andre rammeplanen...» rettes til «... revisjoner av andre rammeplaner»
- Side 348: setningen «For Lyngstad-utvalget hadde sosialarbeiderutdanningen noen...» rette stil «For Lyngstad-utvalget hadde ikke sosialarbeiderutdanningen noen...»
- Side 349: setningen «... men utvalget de hentet fra...» rettes til «... men noe de hentet fra...»
- Side 353: setningen «... og at sosionomutdannngen...» rettes til «... og at sosionomutdanningen...»
- Side 354: sitatet nederst på siden, uttrykket «er alle svakast på» rettes til «er aller svakast på»
- Side 359: setningen «... den antydet at Rådet...» rettes til «... de antydet at rådet...»
- Side 359: setningen «... bemerker Rådet at dte ikke...» rettes til «... bemerker Rådet at det ikke...»
- Side 359: setningen «... Rådets foretåelse av sosialt arbeid...» rettes til «... Rådets forståelse av sosialt arbeid ...»
- Side 359: forkortelsen KUF rettes til KUD, det samme gjelder i note 979, 980, 1005, 1021 og 1049
- Side 363: dikotomien «forvaltning/behandling» *kursiveres*
- Side 364: uttrykket «sosialarbeideren subjekt» rettes til «sosialarbeiderens objekt»
- Side 365: setningen «... samfunnsutviklingen er være i utakt...» rettes til «... samfunnsutviklingen er i utakt...»
- Side 367: uttrykket «behandlingsperspektivet» *kursiveres*
- Side 367: andre linje avsnitt to, begrepene «forvaltning, kritikk og behandling» *kursiveres*
- Side 374: siste setning, nest siste avsnitt, begrepene «forvaltning og kritikk» *kursiveres*
- Side 387: setningen «... hvor de sentrale var at...» rettes til «... hvor det sentrale var at...»
- Side 387: setningen «... dels at det må levere resultater...» rettes til «... dels at de må levere resultater...»

- Side 389: feil tekstformatering – mangler innrykk (0,5 cm) før setningen «Om NAV-reformen og loven kan knyttes til...»
- Side 389: overskriften punkt 9.3, ordet «velferdsforvaltning» rettes til «velferdsforvaltningen»
- Side 397: mangler bindestrek i setningen «I 2009 loven brukes ...»
- Side 403: setningen «... utvikle kompetansen nåde fra...» rettes til «... utvikle kompetansen både fra...»
- Side 408: feil tekstformatering – mangler innrykk (0,5 cm) før setningen «Foruten NAV-reformen, vises det til...»
- Side 414: setningen «... med vekt på innholdet virkemidlene...» rettes til «... med vekt på innholdet i virkemidlene...»
- Side 419: setningen «... individuelle oppfølging og metodekunnskap.» rettes til «... individuell oppfølging og metodekunnskap.»
- Side 420: sitatet midt på siden, stryk bindestrek i «til-bud»
- Side 425: stryk U'en i «ubyråkratisk» i parentes
- Side 425: setningen «... og hvordan disse begreper som...» rettes til «... og hvordan begreper som...»
- Side 427: feil tekstformatering – avsnitt foran note 1294 er et sitat (fra: «Det nye grensesnittet...»). Fontstørrelsen skal reduseres og avsnittet skal rykkes inn 0,5 cm. Innrykket etter avsnittet fjernes (før setningen: «De sosiale tjenestene skal...»)
- Side 428: uttrykket «sosial anerkjennelse» erstattes med «sosial rekkevidde»
- Side 433: setningen «Vel og merke etter at det har vært gjennom...» rettes til «Vel og merke etter at de har vært gjennom...»
- Side 442: uttrykket «sosial anerkjennelse» erstattes med «sosial rekkevidde»
- Side 466 setningen «... noe som vanskelig ikke lar seg gjøre dersom man...» rettes til «... noe som vanskelig lar seg gjøre dersom man...»
- Side 474: Appendiks, tabell A2, under «sosial-diagnose», ordet «systematisk» rettes til «prosess»
- Side 475: Appendiks, tabell A3, under «Behandling/rådgivning», andre linje – uttrykket «er sosionomer» strykes, under «1974», sjette linje – «yrke/ag» rettes til «yrke/fag»
- Side 478: Appendiks, tabell A5, under «Forarbeid», sjette linje – ordet «hensyn» settes inn etter «motstridende»
- Side 492: feil tekstformatering, referansene med Fimreite skal venstrejusteres
- Side 496: mangler stor bokstav i referansen med Kruuse-Meyer, «En organisasjonsteoretisk analyse», samme sted; mangler stor bokstav i referansen med Lindelien, «Sosionomprofesjonens mulighet»
- Side 498: mangler stor bokstav i referansen med Nygaard, «En studie av norske ingeniørers»
- Side 501: fjern stor bokstav i referansen med Terum (2003), ordet «skjønn»