

Utdanninger og kompetansebehov

En analyse av BSV-utdanningenes historie
siden 1970

Jan Messel

© Høgskolen i Oslo og Akershus

Småskrift 2014 nr 4

Opplag trykkes etter behov, aldri utsolgt

HiOA,
Læringscenter og bibliotek,
Skriftserien
St. Olavs plass 4,
0130 Oslo,
Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:
Postboks 4, St. Olavs plass
0130 Oslo

Adresse hjemmeside: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Nettbokhandel>
For elektronisk bestilling klikk Bestille bøker

Trykket hos Allkopi
Trykket på Multilaser 80 g hvit

Det må ikke kopieres fra denne bok i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, Interesseorganisasjon for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale medfører erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Førord

Dette notatet vil ta for seg BSV-utdanningenes historie fra begynnelsen av 1970-årene med særlig blikk på debattene om organiseringen av utdanningene og på rammeplanene. Et av temaene vil være hvilken problemforståelse som har ligget til grunn for ønskene om å endre innhold og struktur på de tre utdanningene.

For en bredere og lengre historisk framstilling vil jeg henvise til boka *I velferdsstatens frontlinje* (Oslo 2013) og en artikkel om barnevernspedagogutdanningens tidlige historie som i løpet av 2014 vil bli publisert i *Norges Barnevern*.

Jan Messel

Mars 2014.

Innledning

Forholdet til det vi i dag kaller praksisfeltet har i alle årene som de tre BSV-utdanningene har eksistert, vært en sentral tematikk i utviklingen av utdanningene. *Hvordan* dette har blitt tematisert og *hvilken* rolle praksisfeltet har spilt i denne utviklingen har derimot variert.

Tjenestenes kompetansebehov har blitt artikulert på ulikt vis. Det har framstått som signaler fra arbeidsgivere eller fra ansvarlig ledelse av tjenestene. Forholdet mellom utdanningene og kompetansebehovet har også framkommet gjennom undersøkelser av hvordan yrkesutøvere har oppfattet relevansen av den utdanningen de har gjennomgått. Kompetansebehovet har i tillegg blitt undersøkt ut fra analyser om hva tjenestene *burde* gjøre, med utgangspunkt i mer eller mindre eksplisitte målsettinger for de ulike tjenestene. Enkelte ganger har det blitt gjort forsøk på å kombinere disse ulike formene for artikulering, gjennom mer omfattende rapporter.

Praksisfeltet har sjelden talt med én stemme, og kompetansebehovet kan vanskelig sies å ha vært entydig. Signalene har blitt tolket, og tolkingen har vært preget av sosialpolitiske ståsteder. I tillegg har det også hele tiden blitt tatt mer utdanningspolitiske hensyn. Dette notatet er et forsøk på å oppsummere de debattene som har foregått fra 1970-tallet og fram til 2000-tallet. Det vil naturligvis ikke være plass til en fyllestgjørende historisk framstilling, men målet er likevel at notatet kan gi et grunnlag for en refleksjon over dagens situasjon.

Status 1970

Tre høyest ulike utdanninger

Ved inngangen til 1970-årene var det etablert tre klart atskilte sosialarbeiderutdanninger. Forslag om en samlet sosialpedagogisk utdanning for et bredt sosialfelt hadde ikke vunnet fram. Noen faktorer kan være med å forklare dette. En sosialpedagogisk utdanning hadde arbeid i institusjoner som det primære. For kommune-Norge var ikke dette følt som det prekære behovet. Kommunene trengte først og fremst forvaltere og funksjonærer til administrasjonen, et synspunkt som departementet og i enda større grad Stortinget, var lydhøre overfor. På den andre siden var det deler av institusjonsvesenet som var på vei bort fra forståelsen av å være et sosialt tiltak for utsatte grupper til å være et pedagogisk tiltak for alle. Heller ikke for dem var en felles sosialpedagogisk utdanning oppfattet som en farbar vei. Og innenfor de institusjonene som var igjen, var det ingen felles overordnet behandlingsteori som kunne forene de ulike områdene. Sosialpedagogikk var ikke et fag eller en teori, men mer en betegnelse på et virksomhetsområde.

Sosionomutdanningen hadde oppstått i spenningen mellom kommunenes behov for forvaltning på den ene siden og tanker om attføring og behandlingen på den andre, begge i en forståelse av et oppgjør med det gamle fattigvesenets nedverdiggende behandling av de trengende. Ved opprettelsen av Norges kommunal- og sosialskole (NKSS) og i de første årene, var det forvaltningstanken som sto sterkest, som et svar på kommunenes behov. Men utdanningen dreide i retning av behandling, en utvikling der arbeidsmarked, internasjonal faglig påvirkning og nye attføringsideer møttes. Da kommunene mot slutten av 1960-tallet virkelig begynte å etterspørre de forvalterne de hadde skapt en utdanning for, var det derfor behandlere de fikk tilbake.

Barnevernspedagogutdanningen var skapt gjennom en avgrensning til den allmennpedagogiske barnehagelærerinneutdanningen og gjennom en etablering av en felles utdanningen til de ulike barnevernsinstitusjonene. Det siste var drevet fram av et nytt blikk på barnehjemsbarna, som barn som hadde gjennomgått traumatiske opplevelser og trengte behandlende omsorgspersoner i det daglige på samme måte som i spesialskolene og behandlingshjemmene. Initiativet ser ut til å ha ligget i departementet, basert på en oppfatning om en nødvendig faglighet og et ideal om hvordan institusjonene skulle være. Dette idealet hadde endret seg fra hjemmet til behandlingsinstitusjonen. Utdanningen var blitt tillagt stadig flere oppgaver ut fra nye barnevernspolitiske målsettinger om forebygging og familiehjelp.

Vernepleierutdanningen var oppstått innenfor den institusjonsbaserte omsorgen for åndssvake, nærmest som et oppgjør mot den uverdige behandlingen beboerne var utsatt for. Blikket for uverdigheten var basert på nye ideer om menneskeverd og likhet for alle og fant styrke i psykologiske og pedagogiske teorier. Utdanningen ble etablert nærmest i opposisjon til myndighetenes pleieideal, og det tok tid før den ble godkjent.

De tre utdanningene framsto ikke som entydige post-gymnasiale utdanninger, og plassen de hadde i utdanningssystemet var også uklar. Vernepleierutdanningen var fremdeles knyttet til HVPU-institusjonene og var underlagt Helsedirektoratet og Sosialdepartementet. Ved siden av skolen på Emma Hjorth, var det blitt opprettet en skole på Nærlandsheimen på Jæren og én i tilknytning til Oslo Åndssvakeomsorg, begge i 1969. Til sammen ble om lag 100 elever uteksaminert hvert år.

Barnevernspedagogutdanningen var toårig, mens de to andre var treårige. Bare sosionomutdanningen hadde krav om eksamen artium for opptak, mens

barnevernspedagogutdanningen hadde et krav om praksis fra arbeid med barn og unge. Om ikke formelt, så var praksis i realiteten også et krav for å komme inn på vernepleierskolen.

Sosionomutdanningen var størst i form av flest studenter. Ved de fem skolene ble det hvert år uteksaminert litt over 200 studenter. Tre av disse skolene var offentlige, i henholdsvis Oslo, Stavanger og Trondheim. «Sociale Kurser...» til Norske Kvinners Nasjonalråd hadde utvidet studietiden til to og halvt år i 1959, og senere til tre år i takt med utdanningen ved Norges kommunal- og sosialskole (NKSS). Utdanningen ble åpnet for menn i 1958, og fikk etter hvert også samme undervisningsplan som sosiallinja på NKSS.¹ I tillegg hadde Diakonhjemmet i Oslo opprettet en egen sosialarbeiderutdanning i 1968.

Barnevernspedagogutdanningen hadde i 1970 fortsatt begrenset omfang, men i tillegg til utdanningen ved NKSS var det også opprettet en barnevernslinje ved sosialskolen i Stavanger i 1970. Til sammen gikk det ut om lag 90 studenter hvert år.

Bjørnsson-komiteen

Som en del av utdanningsreformene på 1960- og 1970-tallet foregikk det en omstrukturering av utdanningene innenfor for helse- og sosialsektoren. Et siktemål var å motvirke det som myndighetene oppfattet som en uønsket og skadelig spesialisering og må sees på som en konsekvens av datidens profesjonskritikk. Samtidig bygde forslagene på et ideal om en integrert helse- og sosialsektor der problemer skulle behandles i et helhetsperspektiv. I 1972 kom Bjørnsson-komiteens innstilling med forslag om utdanning av sosial- og helsepersonell, som nå skulle samles i det som ble omtalt som det alminnelige skoleverket.

Problemforståelsen ble klart uttrykt: «De forskjellige grupper har derfor bare i liten utstrekning lært hverandres utdanning og arbeidsområde å kjenne. Innen helse- og sosialsektoren, hvor en vesentlig del av den service som ytes må baseres på team-arbeid, er et slikt utdanningssystem lite hensiktsmessig. De forskjellige grupper har derfor hatt vansker med å finne sin plass i systemet, og dette kan føre til gnisninger og mindre godt samarbeid.»²

I korthet gikk forslagene ut på å legge en form for assistentutdanning til den videregående skolen, mens utdanningen av pleie- og behandlingpersonell skulle gis på høyskolenivå og ha en varighet på to til tre år. Assistentutdanningen skulle gi opptak til høyskoleutdanningen og

¹ I 1975 ble skolen overtatt av staten og administrativt knyttet til NKSS. I 1984 ble de to skolene samlokalisert og slått sammen.

² *NOU 1972:23 Utdanning av sosial- og helsepersonell (Bjørnsson-komiteen)* 1972, side 7.

gi avkortning i studietiden. De mange fagene innenfor helse- og sosialsektoren skulle samles i fire linjer som ville ha en stor grad av felles undervisning og pensum, og der overgangen mellom de ulike fagene skulle være enkel. Vernepleierutdanningen skulle slås sammen med barnevernspedagogutdanningen i en felles sosialpedagogisk linje, mens sosionomutdanningen skulle bestå, men med sterkere forvaltningsfokus. Begrunnelsen for sammenslåingen av barnevernspedagog- og vernepleierutdanningen ser ut til å ha ligget i det felles miljøterapeutiske eller sosialpedagogiske. Det var derfor «hensiktsmessig» å slå dem sammen. En argumentasjon som var knyttet til manglende eller utilstrekkelig kompetanse i de eksisterende utdanningene ble ikke brukt. Derimot var det viktig å forhindre en generell mangel på fagfolk, og utdanningssystemet måtte være fleksibelt for å kunne møte framtidens behov.³

Høyskoleutdanningene skulle legges til de nye distriktshøyskolene. I tråd med intensjonene om å motvirke spesialisering skulle altså de enhetlige utdanningsløpene innenfor hvert fag løses opp.

Med andre ord: Allmenne forestillinger om endring, både i kunnskapsgrunnlag og i kompleksitet, ble brukt som begrunnelse for å endre utdanningsstrukturen. Endringene lå i en større oppmerksomhet om klientenes sammensatte lidelser eller problemer, det krevde kunnskaper og holdninger som ga et godt grunnlag for samarbeid. I tillegg ville komiteen ha et system som ga overgangsmuligheter mellom utdanningene og som var fleksibelt; at det kunne utdanne nye grupper etter hvert som behovene meldte seg.

Samordningsforslagene ble i all hovedsak stoppet. Utdanningene forble enhetlige og atskilte. De eksisterende sosialskolene ble ikke inkorporert i distriktshøyskolesystemet, men det ble etter hvert, og mot store protester fra profesjonsorganisasjonene, opprettet nye sosionom- og barnevernspedagoglinjer på distriktshøyskolene. For profesjonene ble det sett på som avgjørende at undervisningen foregikk i egne skoler, avsondret fra andre som kunne svekke profesjonsidentiteten og fagligheten.

Sosialskolene skiftet navn til sosialhøyskoler i 1979. Barnevernspedagogutdanningen ble treårig i 1983 og tilknyttet høyskolesystemet. Fra 1980 ble det krevd eksamen artium for å komme inn på vernepleierutdanningen, og integreringen i høyskolesystemet ble definitivt fullført i 1986 da vernepleierskolene kuttet de siste båndene til institusjonene og ansvaret for

³ Mer om Bjørnsson-komiteens forslag om sammenslåing av de to utdanningene i Messel 2013. Generelt om Bjørnsson-komiteen i Kyvik 2002.

utdanning i helhet ble overført til Kirke- og undervisningsdepartementet. Et resultat av disse prosessene var at de tre utdanningene var blitt likere. Et annet resultat var at fagdepartementene og-direktoratenes kontaktflate med utdanningene ble svekket. Dermed ble kanskje også båndene til praksisfeltet svakere.

Faglig utvikling og nye rammeplaner 1974 – 1987

Sosionomutdanningen

Sosionomutdanningen var basert på en undervisningsplan utarbeidet av Bernt H. Lund etter hans tur til USA rundt 1960. Planen var blitt vedtatt i 1966, men alt i 1972 la Rådet for sosialarbeiderutdanningen (RSU) fram et forslag til en ny rammeplan. Den innebar flere vesentlige endringer og bar preg av en moderat samfunnskritisk forståelse av sosionomrollen. Endringene gjaldt særlig undervisningsformene. Det skulle være færre obligatoriske undervisningstimer og mer selvstendig arbeid for studentene. Samtidig ble nødvendigheten av praksis sterkt vektlagt, både i form av forslag om krav om forpraksis, én åtte måneders praksisperiode og et halvt års turnustjeneste etter utdanningen. Men forslaget bar preg av den samme tankegangen som lå til grunn for myndighetenes mer overordnede utdanningspolitikk. Planen advarte mot for sterk spesialisering og mot en snever profesjonalisering. Den ville derfor gjøre utdanningen fleksibel og åpne muligheten for å kunne veksle mellom sosionomutdanningen og andre utdanninger.⁴ Forslaget fra RSU fikk liten tilslutning både på skolene og i sosionommiljøet ellers.⁵

Diakonhjemmets sosialskole (Diasos) og sosialskolen i Stavanger kom med sine egne forslag til rammeplan. Særlig Diasos' forslag var preget av en mer radikal forståelse av sosionomrollen og inneholdt kritikk av både normalitetstankegangen og det manglende samfunnsmessige perspektivet i den eksisterende planen. Det la vekt på en forståelse av klientskapende forhold i et samfunn der teknokratiet var viktigere enn menneskeverdet. Samfunnets sosialpolitiske målsettinger var et uttrykk for innflytelsesrike gruppers makt og kunne dermed ikke alene være styrende for sosionomenes yrkesutøvelse. Forholdet mellom fag og politikk var dermed diffust i dette forslaget til rammeplan. Sosionomene opererte i et politisk felt og måtte på den ene siden styrke og utvide de demokratiske organenes makt i samfunnet, samtidig som de skulle støtte underprivilegerte gruppers krav. Diasos var ikke i samme grad som RSU skeptisk til profesjonalisering, men tok til orde for en alternativ

⁴ Rådet for sosialarbeiderutdanning: «Forslag til ny undervisningsplan for sosionomutdanningen. Et diskusjonsgrunnlag» 1972.

⁵ Hana 1979, side 20.

profesjonsforståelse. En økt profesjonalisering måtte foregå gjennom forskning, faglig videreutvikling og et kvalitativt godt problemløsende arbeid. Sentralt i dette sto også et verdigrunnlag som var bygd på sosial rettferdighet og med klientenes premisser og behov som grunnlag for hjelp.⁶

Sosionomen Kikkan Ustvedt Christiansen fikk i oppdrag fra RSU å lage en ny rammeplan med bakgrunn i de innspillene som var kommet. Etter en ny runde med innspill, ble denne vedtatt med noen endringer av RSU. Utdanningen skulle bli mer lik høyskole- eller universitetsutdanninger. Men den nye planen la langt større vekt på en integrert undervisning, og fleksibilitetstanken fra RSUs første utkast var fraværende. Utdanningen skulle være helhetlig uten mulighet til spesialisering. Det som ble kalt grunnfagene, det vil si psykologi, sosiologi, rettslære og samfunnskunnskap, skulle ikke integreres helt i metodefaget, men beholdes som selvstendige fag med undervisning tidlig i utdanningsløpet. Metodefaget, sosialt arbeid, bygde på det Ustvedt Christiansen omtalte som «et felles kunnskapsgrunnlag for hele faget» og fikk stor plass, men metodefaget hadde en mindre andel av det totale timetallet enn det hadde hatt i Lund-planen. Innenfor disse rammene skulle skolene ha stor frihet til selv å organisere lærestoffet og velge pedagogiske virkemidler. Målsettingen for utdanningen fikk ikke den radikale utformingen som Diasos og sosionomstudentene hadde ønsket, og var først og fremst rettet inn mot de oppgavene sosionomene ville møte i jobbsituasjoner.⁷ Planen ble revidert i 1978, og hver enkelt skole fikk da utvidet frihet, både i undervisningen og når det gjaldt eksamensformer.

Den nye rammeplanen innebar overraskende små endringer sett i relasjon til den radikaliserings som fant sted blant sosionomene. Men det var ikke radikale sosionomer som styrte utdanningen. Hos de bestemmende myndighetene ble tvert imot den økte radikaliserings sett på som et problem. Departementsråd Ottar Lund, som var mangeårig leder av RSU, så den aggressive radikaliserings blant sosionomene og sosionomstudentene som en av grunnene til at enkelte kommunale sosialkontor ikke ville ansette sosionomer. Det måtte ifølge Lund tas med i betraktningen når utdanningen av sosialt personell skulle planlegges.⁸ Også rådmann Bjørn Skau, tidligere statssekretær i Sosialdepartementet, var

⁶ Utredning om rammeplan fra Diasos.

⁷ RSU: «Utkast til RAMMEPLAN FOR UNDERVISNING VED SOSIALSKOLENE utarbeidet av distriktssosialsjef Kikkan Ustvedt Christiansen etter oppdrag fra Rådet for sosialarbeiderutdanning.» Februar 1974 («Kikkan-planen»). Skriv fra RSU/AU til RSU: «Forslag til undervisningsplan for sosialskolene» (med høringsuttalelser til «Kikkan-planen» og ny rammeplan vedtatt av RSU 7.5.1974.)

⁸ Lund 1972, side 107.

skeptisk til opprørske sosialarbeidere. Han mente kommunene måtte kunne forvente en lojalitet til de allment vedtatte politiske målsettingene, og at sosionomene måtte kunne skille mellom fag og politikk: «Samfunnsarbeidet må holdes innenfor de rammer som trekkes opp av politiske organer.»⁹ Kjell Eide, som var ekspedisjonssjef i Kirke- og utdanningsdepartementet, advarte på sin side mot fagfolk «stinn av teorier om hva som var galt med samfunnet, og hvordan verden skal frelses».¹⁰ Myndighetene ønsket med andre ord slett ingen sosionomutdanning der manglende lojalitet til det politiske systemet ble fremmet som en av profesjonens dyder.

I høringsrunden ble det fra Norske Kommuners Sentralforbund hevdet at sosialskolene ikke i tilstrekkelig grad hadde greid å formidle et realistisk bilde av den kommunale sosialadministrasjonen. Dette hadde ført til problemer både for klienter, sosialarbeidere og kommunene. Utdanningens målsetting måtte bli så realistisk som mulig i forhold til kommunenes ressurser og muligheter. Forbundet understreket behovet for at nivået på praksisundervisningen ble opprettholdt og at metodelærerne i sosialt arbeid hadde personlig arbeidserfaringen fra den sosialpolitiske virkeligheten.¹¹

Barnevernspedagogutdanningen

I 1972 ble det nedsatt et utvalg for å vurdere en utvidelse av barnevernspedagogutdanningen til tre år. I mandatet het det at utdanningens lengde skulle vurderes, i tillegg skulle kapasiteten vurderes. Sosialskolene var sterkt representert i utvalget, i tillegg satt det to departementsrepresentanter og en fra BVPL (NBF).¹² Det var ingen representanter for det som kan sies å være praksisfeltet. Utvalgets arbeidsform var ved siden av utvalgsmøter, samtaler med ulike utdanningsinstitusjoner og med NBF. I 1975 forelå utredningen, som i første omgang tok til orde for en ettårig videreutdanning som var bygd på den eksisterende toårige utdanningen. Det ville raskest kunne dekke de personalbehovene som fantes innenfor barnevernet. Så snart skolene «etter noen år» hadde fått erfaring med en slik ordning, skulle det innføres en treårig barnevernspedagogutdanning. Utvidelsen ble begrunnet med a) økt kunnskapstilfang. Dette inkluderte både nye teorier og nye metoder innenfor barnevernet og b) utvidede oppgaver, som forebyggende og i forhold til familier. Ifølge utvalget var tre års grunnutdanning nødvendig for å gi barnevernspedagogene mulighet til å ta jobber i et større

⁹ Skaug 1975.

¹⁰ Eide 1975, side 230.

¹¹ Skriv fra RSU/AU til RSU: «Forslag til undervisningsplan for sosialskolene» (med høringsuttalelser til «Kikkan-planen» og ny rammeplan vedtatt av RSU 7.5.1974.)

¹² Barnevernspedagogenes Landsforbund (BVPL) skiftet i 1977 navn til Norsk Barnevernspedagogforbund (NBF).

arbeidsfelt «som ligger naturlig for denne yrkesgruppen». Arbeidsfeltene som ble nevnt, var klinisk virksomhet, forebyggende arbeid og administrasjon.

Utvalget slo også fast at barnevernspedagogutdanningen burde ligge på høyskolenivå med treårig videregående utdanning som opptakskrav. Det hadde tidligere rent formelt bare vært krav om niårig grunnskole, men de fleste som var blitt tatt inn hadde hatt studiekompetanse. Samtidig ville utvalget også beholde kravet om et års forpraksis. Utvalget la også en ny rammeplan for den toårige undervisningen. Her ble sosialpedagogikk blinket ut som det sentrale yrkesrettede metodefaget med følgende definisjon:

Sosialpedagogikk er læren om hvordan psykologiske, sosiale, materielle forhold og ulike verdiorienteringer fremmer eller hindrer individets eller grupperes samlede utvikling og vekst.

Det som kjennetegner sosialpedagogen, er at han tar sitt utgangspunkt i ovennevnte forhold for gjennom bevisst, metodisk arbeid over tid i klientens miljø å påvirke det enkelte individ eller grupper til bedre sosial fungering og økt trivsel. Sosialpedagogisk arbeid omfatter både kurativt og forebyggende arbeid.¹³

(Mer om sosialpedagogikk i et annet notat)

Da den treårige utdanningen endelig ble en realitet for alle skolene i 1983, forelå det også en ny rammeplan. Utdanningen skulle kvalifisere for sosialpedagogisk virksomhet blant barn og unge og deres pårørende, het det. Metodefaget fikk betegnelsen anvendt sosialpedagogisk teori og ble nært koblet til praksisundervisning, mens pedagogikk var et støtte- eller grunnfag. Praksistiden fikk bare en mindre økning ved overgangen til treårig studie og fikk relativt sett mindre betydning. Den skulle ifølge den nye planen utgjøre under 15 prosent av utdanningen. Samtidig ble kravet om ett års forpraksis i heldøgns barnevernsinstitusjon opprettholdt. Aktivitetsfagene utgjorde fortsatt en vesentlig del av utdanningen, men ble mer teoretisert ved overgangen til høyskolestatus og treårig utdanning.¹⁴

Rammeplanen tok eksplisitt opp forholdet mellom den mer generelle og varige fagkunnskapen og de mer akutte behovene til praksisfeltet: «På samme tid som det er behov for en fleksibel utdanning vil behovet for kontinuitet og generell kunnskap være til stede. Om utdanningen legger sterk vekt på det yrkesrettede elementet, vil utdanningen kunne bli for dagsaktuell og raskt foreldes.»¹⁵ Barnevernspedagogutdanningen hadde i tiårene før beveget seg fra en spesialisert utdanning for barnevernsinstitusjoner til en utdanning for et bredere felt som stadig var i endring. Trolig må denne formuleringen, som var fraværende i rammeplanen for sosionomutdanningen, ses på bakgrunn av en slik bevegelse. Den ga samtidig en

¹³ *NOU 1975:32 Barnevernslinjen ved sosialskolene* 1975, side 25.

¹⁴ *Barnevernspedagogen* nr. 4 1981.

¹⁵ RSU: Rammeplan for barnevernspedagogutdanningen 1982

argumentasjon for ikke å forandre seg etter alle krav fra praksisfeltet, disse måtte alltid settes inn i en videre sammenheng.

Den viktigste endringen videre på 1980-tallet var økt vektlegging på saksbehandling og forvaltning i takt med at stadig flere barnevernspedagoger fant seg arbeid i det kommunale barnevernet.

Vernepleierutdanningen

Gjennom forsøksplaner ved de enkelte skolene i 1970-årene fortsatte vernepleierutdanningen bevegelsen bort fra det somatiske til en utdanning med større vekt på det sosialpedagogiske. Psykologer og atferdsterapeuter fikk innpass blant lærerkreftene og preget fagutviklingen. En slik dreining kunne også innebære en orientering i retning av bredere brukergrupper og gjøre vernepleierne kompetente også i en omsorg utenfor institusjonene.

Vernepleierutdanningen fikk nye midlertidige grunnregler fra 1980, godkjent av Kirke og undervisningsdepartementet og nærmest som en forskuttering av utdanningens inkorporering i høyskolesystemet. De nye reglene ble tolket som et brudd med at vernepleiers faginnhold bare skulle være knyttet til institusjon og pasientgruppe. I stedet skulle innholdet være innrettet på større deler av befolkningen som kunne trenge denne kompetansen.¹⁶ Mens grunnreglene fra 1963 ikke hadde inneholdt et eget spesifikt vernepleierfag, var vernepleie gradvis utskilt som et eget fag eller fagområde i løpet av 1970-årene. I de midlertidige reglene fra 1980 skulle 40 prosent av teoriundervisningen være i vernepleie, men skolene la litt ulikt innhold i fagområdet. Fag som sykepleie og pedagogikk var inkludert i fagområdet ved noen skoler, men støttefag ved andre.

I 1981 ble Nasjonalt råd for vernepleierutdanningen opprettet. Sentralt i rådets aktivitet var å utarbeide en ny nasjonal rammeplan for vernepleierutdanningen. Denne skulle avløse tidligere midlertidige planer og samordne vernepleierutdanningen på nasjonalt plan. Forholdet mellom teori og praksis, om vernepleierutdanningen skulle rettes mot en bestemt pasientgruppe eller være mer helhetlig innrettet og atferdsterapiens plass, var blant de spørsmålene som måtte avklares.¹⁷ Arbeidet med ny rammeplan skjedde samtidig med at institusjons- og særomsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming var på vei til å bli trappet ned og senere avvirket. Utdanningen ble ikke knyttet spesielt opp mot omsorgen for psykisk utviklingshemmede, men for «personer med sammensatte funksjonsvansker av fysisk, psykisk

¹⁶ Grimstad og Johansen 1986, side 24–40.

¹⁷ Horndalen 2001, side 210–215.

og sosial karakter». Slik sett bekreftet den nye planen, intensjonene fra den midlertidige i 1980.

Den funksjonshemmede måtte, ifølge den nye rammeplanen, sees på som et individ i en samfunnsmessig kontekst og ikke som en pasient på institusjon. Dette ga en ytterligere begrunnelse for å vektlegge det samfunnsmessige aspektet i undervisningen. I tillegg understreket dette behovet for integrering mellom de ulike fagområdene og mellom teori og praksis.¹⁸

Atferdsterapiens plass var også et av stridstemaene, og i den endelige rammeplanen var atferdsanalytiske tilnærminger ett av flere perspektiver i vernepleierfaget.¹⁹

Planen la stor vekt på den yrkesmessige relevansen til utdanningen, men også her med forbehold på lik linje med det som sto i rammeplanen til barnevernspedagogutdanningen: «Høgskolen må ellers legge vekt på at det kortsiktige nyttebetonte ikke må dominere på bekostning av mer prinsipielle overveielser av teoretisk og etisk art. Dette kan i så fall bidra til en utdanning som i liten grad kan tilpasses skiftende omstendigheter...»²⁰

Forslag om økt samspill 1986 - 1997

I siste halvdel av 1980-tallet og utover på 1990-tallet ble tatt initiativ til en rekke utredninger og det ble lansert flere forsøk på å endre de eksisterende BSV-utdanningene. Det ble ti år med debatt om strukturen på BSV-utdanningene. Før vi går inn på denne debatten skal vi se på noen utviklingstrekk innen de aktuelle områdene, uten at dette kan sies å være en fyllestgjørende beskrivelse.

Noen utviklingstrekk.

Mens antall sosialhjelpsmottakere hadde økt fra 37 000 i 1970 til 60 000 i 1980, akselererte veksten ytterligere i det neste tiåret til 160 000 ved inngangen til 1990-tallet. Kommunenes utgifter til sosialhjelp vokste enda kraftigere. I 1970 ble det utbetalt om lag 330 millioner kroner i sosialhjelp, i 1980 507 millioner og i 1989 mer enn 3,6 milliarder. Etter 1989 ble veksten i antall sosialhjelpsmottakere noe lavere, men tallet fortsatte likevel å øke. I 1994 var

¹⁸ Rammeplan for vernepleierutdanningen 1987

¹⁹ Horndalen 2001, side 211.

²⁰ Rammeplan for vernepleierutdanningen 1987

det 178 000 som mottok sosialhjelp, og de samlede utgiftene til sosialhjelp var nær 4 milliarder kroner.²¹

Veksten i sosialhjelpen hadde en direkte følge for selve yrkesutøvelsen og arbeidssituasjonen til sosionomene. Sosialkontorene knaket under vekten av stadig flere klienter, og kommunene prøvde å stanse veksten så godt de kunne. Sosionomene fikk et større arbeidspress og kom i en stadig mer akutt konflikt mellom klientenes interesser og den enkeltes krav om forsvarlig saksbehandling på den ene siden og kommunenes ønske om reduksjon av utgiftene og effektiv saksbehandling på den andre. Det ble også i økende grad stilt spørsmålsteget ved sosionomenes legitimitet, og om ikke de egentlig hadde bidratt til økningen i sosialhjelpen i stedet for å løse de sosiale problemene.²²

For å få unna saksbehandlingen innførte sosialkontorene åpningstidsreguleringer og holdt også stengt enkelte dager. Saksmengden førte til kortere tid til individuell behandling og mer bruk av kontrollrutiner framfor et faglig fundert rehabiliteringsarbeid. Flere sosialkontorer kom inn i en ond sirkel der større arbeidspress og utilfredsstillende arbeidsforhold førte til høyt sykefravær og stor avgang av ansatte, som igjen førte til et enda høyere arbeidspress for dem som holdt seg friske og ble værende i jobben. Myndighetene tok initiativet til en rekke former for faglig forsøksvirksomhet for å møte det økte trykket på sosialkontorene. Alternative former for sosialhjelp ble utprøvd, blant annet i form av arbeid med grupper av klienter utenfor sosialkontorets vegger. Veksten i antall saker – både innenfor barnevern og sosialhjelp – hadde ført til uholdbare arbeidsforhold en rekke steder. Muligheten for å drive et faglig konstruktivt sosialt arbeid syntes små, og tilgjengeligheten for dem som trengte hjelp var liten. Norsk Sosionomforbund (NOSO) kom i 1989 fram til at «vi [sosionomene] i løpet av de siste åra mer og mer har overtatt ekspeditør- og pengeutbetalingsrollen, på bekostning av den sosialfaglige rollen vi er utdannet til å fylle.»²³

Fra slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ble den offisielle politikken i økende grad innrettet på å få folk i arbeid framfor ulike trygde- og støtteordninger. Arbeidslinja innebar en større vekt på den individuelle motivasjonen til dem sto utenfor arbeidslivet.

²¹ Otnes 1996. Utgiftene er oppgitt i 1994-kroner. Sosialhjelpsmottakere refererer seg til antall stønadstilfeller som trolig er høyere enn antallet som mottar sosialhjelp. Antallet med stønad vil derimot være høyere fordi det bare er familiens hovedperson som registreres som stønadstilfelle. Se Otnes 1996, side 45. Se også Hanssen og Terum 1992.

²² Se for eksempel *Aftenposten* 16. august 1990.

²³ *Sosionomen* nr. 17 1989. Forbundsstyrets beretning til landsmøtet i 1989.

Tiltakene varierte fra insentiver til ulike former for kvalifisering og betydde en endret vektlegging i sosialpolitikken.

Også innen barnevernet skjedde det en markert økning av saksmengden. Antallet barn med tiltak ble mer enn doblet fra 1981 til 1991, fra omkring 11 500 til 26 000. Denne økningen fortsatte på 1990-tallet. Omsorgsoverdragelsene holdt seg riktignok på et jevnt nivå, mens hjelpetiltak i hjemmene økte betydelig. Mye av dette må ses som et resultat av ny kunnskap og nye forståelser av barns problemer. Mot slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-årene ble det økt oppmerksomhet omkring barnemishandling og omsorgssvikt. Det ble erkjent at dette hadde et større omfang enn tidligere antatt og at det måtte settes inn større ressurser for å forebygge dette.²⁴ En handlingsplan for barnevernet tok til i 1986 og inneholdt blant annet øremerkede stillinger i det kommunale barnevernet. Men behandlingen av saker ble likevel liggende etter og på slutten av 1980-tallet var det stor oppmerksomhet om de såkalte «mappebarna», saker som barnevernstjenesten ikke hadde behandlet. Nye arbeidsmetoder ble utprøvd, handlingsplaner for spesielt utsatte grupper ble satt i verk og satsing på barnevernet fortsatte også inn på 1990-tallet.

Den økte oppmerksomheten om barnemishandling og omsorgssvikt, innebar også en kritikk av familiebehandlingsprinsippet, som hadde vært rådende innen sosialtjenesten. Problemfamilier skulle behandles under ett og slippe å forholde seg til flere tiltak og ulike behandlere. Det hadde ført til at barnas problemer i enkelte tilfelle kunne bli oversett. Nå skulle barnets behov stilles i sentrum.

Sosiallovutvalget hadde i 1985 foreslått en felles sosiallov som både skulle dekke barnevernstjenesten og sosialtjenesten. Dette møtte stor motstand i barnevernet og i tråd med den økte politiske oppmerksomheten om barn, ble det i stedet vedtatt en separat barnevernslov i 1992. Den innførte domstollignende fylkesnemnder som skulle avgjøre omsorgsovertakelser og bestemte at kommunene måtte ha en egen ansvarlig leder for barnevernstjenesten.

Barnevernsinstitusjonene opplevde et stadig mer krevende klientell. De barna som kom dit hadde større og mer sammensatte problemer enn tidligere.

Omsorgen for psykisk utviklingshemmede, vernepleiernes arbeidsområde, gikk gjennom en radikal endring. Normaliseringsideologi gikk hånd i hånd med kraftig kritikken av den institusjonsbaserte omsorgen. Hele HVPU-systemet og institusjonsvesenet ble avvirket

²⁴ *NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt 1982.*

gjennom ansvarsreformen eller HVPU-reformen ved inngangen til 1990-tallet. Psykisk utviklingshemmede skulle nå gis omsorg, behandling og hjelp innenfor det ordinære kommunale hjelpeapparatet på linje med alle andre borgere.

Innenfor hele området av velferds- og sosialpolitikk ble rettighetstenkningen sterkere og brukerperspektivet fikk større betydning.

Samlingen av de tre profesjonsorganisasjonene i Fellesorganisasjonen (FO) i 1992/1993 kunne bli – og ble – brukt som et argument for likheten mellom de tre fagene og dermed for en samlet utdanning. Mens enkelte i de tre forbundene, kanskje særlig blant vernepleierne og barnevernspedagogene, i den innledende fasen av samarbeidsprosessen ikke var fjern fra en slik tanke, ble dette etter hvert avvist på det sterkeste. Samlingen i FO ble tvert om begrunnet med at de tre profesjonene ville stå sterkere i kampen mot samarbeidsforslagene og denne motstanden ble nærmest et premiss for FOs eksistens.

Også utdanningssektoren ble endret. Høyskolereformen innebar en etablering av de regionale høyskolene i 1994. De ulike profesjonsutdanningene ble samlet, administrativt og også fysisk. Dette innebar slutten på de selvstendige sosialskolene som på 1970-tallet hadde framstått som garantisten for utviklingen av en nødvendig profesjonsidentitet.

Reformforslagene

Det overordnede perspektivet bak forslagene om en endret struktur av BSV-utdanningene, var ønsket om å styrke en helhetstenking innenfor helse- og sosialomsorgen, paret med en god porsjon profesjonsskepsis. Samordning og samarbeid var stikkord. Linjen fra Bjørnsson-utvalgets forslag var tydelig. I 1986 ble det lagt fram en offentlig utredning om samordning i helse- og sosialtjenesten. Den påpekte store kunnskapsmangler blant helse- og sosialpersonell, særlig i forhold til brukergruppenes totalsituasjon. Utdanningene var for fragmentariske, de la for stor vekt på eget fag og profesjon og var for lite innrettet på samarbeid.

Profesjonsinteressene ble dyrket gjennom utdanningene: «I helse- og sosialfagutdanningene er det som nevnt i dagens system lagt liten vekt både på samarbeid med andre grupper og på helse- og sosialtjenestens oppbygning og funksjoner. I stedet for å framheve behovet for tverrfaglig samarbeid i omsorgen for klienter/pasienter både mellom helsepersonellgrupper og mellom helse- og sosialpersonell, dyrkes i dag profesjonsinteressene gjennom utdanningene.»²⁵

²⁵NOU 1986:4 Samordning i helse- og sosialtjenesten 1986, side 200.

I sosialarbeiderutdanningene ble det riktignok lagt vekt på et helhetssyn på klienten, men liten vekt på samarbeid med helsepersonell. Blant helse- og sosialarbeiderutdanningene var det også liten kunnskap om systemene de skal fungere innunder. Større vekt på tverrfaglig arbeid, konkret opplæring i samarbeidsmodeller og mer undervisning om forvaltning, brukerrettigheter og samarbeid, var blant forslagene fra denne utredningen. Hver enkelt skulle føle seg mer som helse- og sosialarbeider enn som lege eller sosionom ved endt utdanning. Konkret tok utredningen til orde for mer felles undervisning, større grad av samlokalisering og mer felles pensum. Men den tok ikke eksplisitt til orde for en sammenslåing. Det gikk heller ikke fram av utredningen hvorfor en slik nedbygging av profesjonene skulle bedre samhandling og arbeidet med klientene.

I 1988 la Hernes-utvalget fram sin utredning om en ny politikk for høyere utdanning. Også denne bar preg av en skepsis i forhold til profesjonsgrensene og pekte i retning av større samarbeid mellom de ulike utdanningene.²⁶

Mangel på samordning og rigide profesjonsgrensene var dominerende i myndighetenes problemforståelse i helse- og sosialsektoren. Løsningen var mindre spesialiserte og færre utdanninger. Det var en tro på at en bred og felles kunnskapsbasis i bunn for yrkesutøvelsen var det som skulle til for å styrke samarbeidet mellom yrkesgruppene og dermed unngå en fragmentarisk behandling av klienten eller pasienten. Dette siste var på mange måter en nøkkel til å forstå dette ønsket om forandring.

Rene utdanningspolitiske målsettinger var også viktige. Tanken om et fleksibelt utdanningssystem som lett kunne endres ut fra det som ble forstått som samfunnets behov og studentenes mulighet for å kunne veksle mellom utdanningene – begge sentrale mål fra utdanningsreformene på 1970-tallet – var fremdeles sett på som viktige mål.

RSU satte i 1986 ned et utvalg for å vurdere sosialarbeiderutdanningen. Dette såkalte Lyngstad-utvalget kom med sin innstilling senere samme år. Mandatet var å gå igjennom nye lover og utredninger og på bakgrunn av dette vurdere behovet for en reorganisering av studiene og en endring av rammeplanene. Utvalget gjennomførte samtaler med noen svært få og tilfeldige valgte brukere av sosialtjenestene. I tillegg så utvalget også på Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons høringsnotat til forslag om ny sosiallov. Særlig utredningen om ny lov om sosiale tjenester ble tillagt stor vekt, og for Lyngstad-utvalget

²⁶ NOU 1988:28 Med viten og vilje 1988.

framsto den som en sosialpolitisk grunnlov. Det helhetssynet som sosiallovutvalget understreket, måtte derfor også prege utdanningene. Avviklingen av særomsorgen for psykisk utviklingshemmede og behovet for økt samordning av helse- og sosialtjenesten pekte i samme retning. Utvalget pekte på at profesjonene kunne være bremseklosser i utvikling av et hensiktsmessig tjenestetilbud og mente at det var nødvendig å gå fordomsfritt igjennom den yrkesmessige organiseringen av helse- og sosialsektoren. Flertallet i Lyngstad-utvalget konkluderte med å gå inn for et felles helse- og sosialhøgskolesystem med egne grunnutdanninger for hver enkelt yrkesgruppe, men med fellesundervisning i deler av det siste året. Som et første skritt foreslo utvalget et nærmere samarbeid sosionom-, barnevernspedagog- og vernepleierutdanningene. Man burde både samarbeide om å videreutvikle tverrfaglige etter- og videreutdanningsopplegg og snarest innarbeide en felleddel i grunnutdanningen. Innholdet i denne felles delen skulle være omsorg for spesielle grupper som trengte et sammensatt tilbud. Utvalget foreslo altså ingen sammenslåing av utdanningene, bare et visst samarbeid og en samlokalisering på sikt.²⁷

Et av tiltakene som både Lyngstad- og Hernes-utvalget hadde foreslått, var å slå sammen de ulike fagrådene for helse- og sosialutdanningene. Dette ble gjort i 1991. Da ble Rådet for høyskoleutdanning i helse- og sosialfag (RHHS) etablert som erstatning for seks tidligere råd. Det nye rådet fikk ikke forvaltningsoppgaver på linje med de tidligere rådene. Samtidig fikk profesjonsorganisasjonene en langt mindre rolle i oppnevningen av medlemmene, mens utdanningsinstitusjonene derimot fikk større plass. En kontaktflate mellom utdanningene og praksisfeltene ble dermed svekket.

Arbeidet med å endre sosialarbeiderutdanningene startet raskt. RHHS var forpliktet til å fremme samordning og samarbeid mellom helse- og sosialarbeiderutdanningene. «Det er opplest og vedtatt i Stortinget at samordning er bra», sa lederen av RHHS i 1992, argumentene for samordning og samarbeid hadde fått politisk gjennomslag og motargumentene var dermed ikke interessante.²⁸

Reformforslagene kunne også finne en begrunnelse i en tolkning av problemene i praksisfeltet. I 1992 forelå det en rapport fra AsplanAnalyse som på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet hadde utredet kompetansebehovet i det kommunale barnevernet. Den fant klare mangler både når det gjaldt atferdsfag og jus. I tillegg hadde barnevernsarbeiderne

²⁷ Lyngstad, R. (1988). Lyngstad-utvalget 1988, side 122–123.

²⁸ Refsdal 1992.

ofte ikke tilstrekkelig personlig og organisatorisk kompetanse. Mer spesielt ga sosionomutdanningen ikke tilstrekkelig psykologisk kompetanse, mens barnevernspedagogutdanningen var svakere på jus. Det siste ble riktignok utjevnet etter få år. Rapporten så sammenblandingen av de forvaltningsmessige oppgavene med de mer behandlingsmessige som det største problemet og ønsket et sterkere skille mellom disse to oppgavene. Som en konsekvens av dette konkluderte utredningen med et forslag om å slå sammen barnevernspedagog- og sosionomutdanningene med spesialisering innenfor henholdsvis forvaltning og behandling, eller atferdsfag og jus/saksbehandling.²⁹

Forslag til reformer bygde også på en skepsis til vernepleierutdanningen. Lederen av RHHS mente at utdanningen og yrkesgruppen var en anakronisme etter gjennomføringen av HVPU-reformen. De psykisk utviklingshemmede skulle nå møtes av de samme fagfolkene med den samme utdanningen som resten av befolkningen møtte. En egen utdanning for omsorg av psykisk utviklingshemmede var i strid med HVPU-reformens intensjon om normalisering. Ressursene burde i stedet overføres til videreutdanning av leger, sosionomer, psykologer osv.³⁰ Dette var synspunkter han delte med mange, også med organisasjonen for de foresatte til psykisk utviklingshemmede, NFPU.³¹

Rådet gikk i 1994 inn for et forslag om en miljøterapeut/sosialpedagogisk utdanning – altså en sammenslåing av barnevernspedagog- og vernepleierutdanningen – og en forvaltningsorientert sosionomutdanning. Dette var en kopi av forslaget fra Bjørnssonkomiteen 20 år tidligere. Forslaget innebar ikke en mer generell utdanning, men tvert imot en tydeligere oppdeling av utdanningene, i en saksbehandler/forvaltningsdel og en behandlingsdel. Begrunnelsen var et ønske om å styrke forvaltningskompetansen på den ene siden og på den andre å utvikle en mer generell miljøarbeiderutdanning som blant annet ville bidra til å styrke kompetansen innenfor eldreomsorgen og også tilfredsstillende kravet fra normaliseringsideologien i forhold til vernepleierutdanningen.

Vedtaket var kontroversielt og RHHS hadde også tatt initiativ til en ny utredning om kompetansebehovet i til barnevernspedagoger, vernepleiere og sosionomer. Utredning fra Fafo forelå ved årsskiftet 1994/95. Den var i hovedsak basert på intervju av et utvalg av helse-

²⁹ AsplanAnalyse 1992.

³⁰ Refsdal 1992, side 15.

³¹ Messel 2013, side 189.

og sosialsjefer og var dermed i hovedsak konsentrert om kommunal virksomhet. I tillegg hadde de sett på brukernes behov og på de politiske rammebetingelsene.

Helse- og sosialsjefene var sterkt kritisk til vernepleierne, som ifølge dem var for knyttet til institusjonsomsorgen. Det var også flere som uttrykte en skepsis til barnevernspedagogenes «snillisme» i forhold til barn, de gikk ikke inn i grensesettinger, var for opptatt av barns beste og så ikke helheten rundt. Sosionomer var derimot bedre til å se helheten. Sosionomene ble på sin side kritisert for å være opphengt i en behandlingssideologi som ikke var i overensstemmelse med politikernes, kommuneforvaltningen og brukernes oppfatninger.

Rapporten fant det vanskelig å fastslå et entydig kompetansebehov i de undersøkte tjenestene, det var også vanskelig å si noe om hvordan behovene burde dekkes. De personlige egenskapene og evnene hos profesjonsutøverne ble sett på som vel så viktige som de faglige. Det som ved siden av de personlige egenskapene, var savnet, var fortrolighetskunnskap og erfaring fra og forståelse for kommunenes arbeidsfelt. Dette kunne ifølge rapporten, først og fremst bedres gjennom praksis, veiledning og etterutdanning og ikke gjennom styrking av basiskunnskapene i grunnutdanningen. Rapporten stilte også spørsmål ved hva som skulle styre utdanningene: «Skal kompetansebehovet styres av de umiddelbare behovene en til enhver tid opplever i sektoren, av de politiske målsettingene for velferdstjenestene, av yrkesutøvernes forståelse av hva som er 'godt' sosialt arbeid, eller av brukernes behov?»³²

Rapporten ga ingen entydig støtte til forslaget fra RHHS om en omstrukturering av utdanningene. Den ble også beskyldt for å være overflatisk og ensidig.

Motstanderne av forslaget fra RHHS, med FO som den tydeligste, viste til praksisfeltets krav. Det ble henvist til det omfattende reformarbeidet innenfor de tre områdene, og det ble hevdet at den spesifikke yrkeskompetansen til hver av gruppene var mer nødvendig enn noensinne. En sammenslåing av de tre utdanningene ville ikke tjene brukernes interesser, og det var heller ikke uttrykt noe ønske fra arbeidsgiverne om en slik samordning, ble det hevdet. Forslaget om samordning ble sett på som motivert i rasjonalisering og kostnadsreduksjon.³³

Forslaget fra RHHS om en omstrukturering av BSV-utdanningene ble i 1997 forkastet av KUD. Et forsøk fra Norgesnettrådet på å reise spørsmålet på nytt i 1999 falt også til jorden. Strukturen ble beholdt.

³² Midtsundstad 1995.

³³ Messel 2013, side 189–191.

Et moment som kan ha spilt en rolle, var endringen i oppfatningen av vernepleierutdanningen. Den var alt fra tidlig 1990-tall satset på i form av økt kapasitet. Etter hvert forsvant også skepsisen i kommunene og kommuner som tidligere ikke hadde villet ansette vernepleiere snudde. De så at personer med spesiell kompetanse på psykisk utviklingshemmede og andre utviklingshemmede var nødvendige og nyttige i den åpne omsorgen. Dette kan ha hatt sammenheng med at reformen ikke gikk så langt i normaliseringen som intensjonene tilsa. Boligene til psykisk utviklingshemmede ble i stor grad nærmest en form for miniinstitusjoner og normaliseringen viste seg å ha sine grenser. Også Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) (tidligere NFPU) skiftet standpunkt og gikk bort fra sin tidligere kritikk. Atferdsteorien ble også mindre kontroversiell, trolig på grunn av de strenge reguleringene av tvangsbruk som etter hvert kom på plass. Vernepleierens autorisasjon ble bekreftet gjennom Helsepersonelloven og i bruk av tvang overfor psykisk utviklingshemmede ble det stilt krav om vernepleiere.³⁴

Nye rammeplaner i 1999.

Da omstruktureringen ble lagt bort, fortsatte arbeidet med rammeplanene, som tre uavhengige prosesser. Det var likevel klart at det skulle være flere felleselementer enn tidligere. Alle helse- og sosialutdanningene skulle ha et halvt års felles pensum; i samfunnskunnskap, helse- og sosialpolitikk, vitenskapsteori, etikk og samhandling/konfliktløsning. I tillegg skulle BSV-utdanningene ha et halvt års felles pensum i sosiologi og sosialantropologi, juss og gruppe- og nettverksjobbing, altså til sammen ett år felles. Det ble ikke stilt krav om felles undervisning.

Sosionomutdanningen var i liten grad gjenstand for endring. Det ble lagt noe større vekt på brukermedvirkning, tverrfaglighet og dokumentasjon av profesjonsutøvelsen. Resultatet var en plan som i all hovedsak videreførte innholdet i utdanningen slik den var blitt praktisert ved utdanningsinstitusjonene i de siste årene. Kontroversene om sosionomenes plan var få.

I *barnevernspedagogutdanningen* var det en viss strid om hva som skulle være det sentrale metodefaget. Enkelte av høyskolene var kritisk til å knytte utdanningen til sosialpedagogikk, et fag som ifølge Høgskolen i Volda knapt eksisterte som studiefag. Teorigrunnlaget hadde dermed sluttet å utvikle seg, i det minste i en norsk kontekst. Man var derfor avhengige av faglig påfyll fra utlandet, noe som ikke var tilfredsstillende. Det var mer hensiktsmessig å la sosialt arbeid være det faglige grunnlaget for barnevernspedagogutdanningen, slik det var for sosionomene. Høyskolene i Harstad og Bodø uttrykte det samme. Men for Norsk

³⁴ Det er riktignok gitt mange dispensasjoner fra kravet.

Barnevernspedagogforbund var det viktig å holde fast ved sosialpedagogikk som metodefag. Det ga yrket en egen faglig forankring og identitet. Forbundet fikk støtte fra flere av høyskolene, særlig de med røtter i de gamle sosialskolene. Også barnevernsstudentenes organisasjon gikk inn for at sosialpedagogikk skulle være betegnelsen på metodefaget. Dette ble også resultatet. Sosialpedagogikk ble styrket som metodefag, og praksisundervisningen ble også opprettholdt, men det var likevel et problem at skolene opprettholdt sine ulike forståelser og benevnelser av metodefaget. Fremdeles ble det enkelte steder kalt sosialt arbeid, andre steder ble begrepet barnefaglige emner brukt.

I *vernepleierutdanningen* sto striden blant annet om metodefaget skulle kalles «målrettet miljøarbeid», en diskusjon som hadde nær sammenheng med synet på atferdsanalyse og atferdsterapi. Rammepånen bekreftet videre den utvidede forståelsen av vernepleierens målgruppe som hadde kommet til tidlig på 1980-tallet. Den omfattet alle «med ulike funksjonsvansker som har nytte av den habiliteringskompetansen, den pedagogiske tilnærmingen og hjelp til mestring av hverdagslivet som kjennetegner vernepleierens yrkesutøvelse». Samtidig ble det slått fast at yrkesgruppen skulle ha en særskilt kompetanse som var knyttet til omsorgen for utviklingshemmede, og dette skulle også være sentralt i utdanningen.

Ny debatt i et nytt årtusen

Endringene etter tusenårsskiftet innenfor de aktuelle velferdstjenestene er beskrevet i *Utdanning for velferd* og vil ikke bli nærmere beskrevet her.

Debatten om strukturen på BSV-utdanningene var ikke lagt død, selv om de konkrete endringsforslagene var lagt på is. Flere sentrale profesjonsaktører tok nå til orde for en mer samlet utdanning. Fire argumenter kan identifiseres:

1. Det var behovet for en generalistkompetanse. Et helhetssyn på mennesket og omgivelsene ble svekket av for spesialiserte utdanninger.
2. Arbeidsmarkedet for de tre yrkesgruppene var på vei til å smelte sammen. De måtte regne med å jobbe med samme type problemer og forholde seg til det samme lovverket.
3. En samlet utdanning ville styrke de sosialfaglige perspektivene og den sosialfaglige kompetansen i tjenestene
4. Det vil skape mer levedyktige og autonome fagmiljøer ved utdanningene.

Det var særlig, men ikke bare, fra sosionomhold at disse ideene ble fremmet. Sosionomenes generalistperspektiv og fraværet av en spesiell målgruppe gjorde en omlegging til en mer nærliggende tanke enn for de to andre profesjonene. Forslagene ble det også møtt med stor motstand fra de andre faggruppene.

Avslutning

Hos de politiske myndighetene har det vært en kontinuitet i den overordnede problemforståelsen i forhold til de helse- og sosialfaglige utdanningene fra Bjørnsson-komiteen i 1972. De enkelte profesjonsutdanningene har vært lite innrettet på helhet og samarbeid. Dette videreføres i *Utdanning for velferd*: «Organiseringen av tjenestene er mer og mer basert på tverrfaglig og flerfaglig samarbeid, ikke minst gjennom vekt på pasient- og brukerforløp. Imidlertid er ikke utdanningene organisert på denne måten. De enkelte profesjonsutdanningene foregår for en stor del separat, og studentene lærer ikke i tilstrekkelig grad å samhandle med andre, om sin egen kjernekompetanse sett i forhold til andres kompetanse eller om andre deler av velferdssystemet enn den deres egen utdanning primært er rettet mot. Profesjonsutdanningene knyttes dermed ikke godt nok til helheten rundt.»³⁵

Det har ikke alltid vært tilstrekkelig dokumentert at dette har vært et stort problem i forholdet mellom sosialarbeiderutdanningene og praksisfeltet. Det kan derfor virke som om en mer overordnet problemforståelse noe ukritisk har blitt overført til dette feltet.

Den foreslåtte løsningen har både vært et økt samarbeid mellom BSV-utdanningene, mer felles pensum og å slå sammen de to eller tre av utdanningene på en eller annen måte. Stort sett har dette gått ut på å skape en sosialpedagogisk miljøarbeiderutdanning på den ene siden og en mer rendyrket forvaltningsmessig sosionomutdanning på den andre. Men det har også versert forslag om å slå sammen sosionom- og barnevernspedagogutdanningene og å innføre en spesialisering senere i utdanningsløpet. Argumentasjonen for at felles pensum, økt samarbeid og en sammenslåing av de tre utdanningene ville ha økt muligheten for samhandling, synes å ha vært konsistent, uten at jeg skal ta stilling til om det har virket eller ville ha virket etter hensikten. Holdbarheten i argumentasjonen for at en klarere spesialisering i en sosialpedagogisk miljøarbeiderutdanning og en mer forvaltningsorientert sosionomutdanning, ville ha styrket samarbeidsevnen, er det derimot vanskeligere å få øye på. At dette kunne ha svart på andre kompetanseproblemer, kan derimot være mulig.

³⁵Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd* 2012, side 9.

Kravet om at utdanningene skal bli mer praksisnære, i bedre grad forberede studentene på den jobben som venter dem og i større grad møte praksisfeltets behov, har også vært en gjenganger. Dette knyttes ofte til en forestilling om at en økende akademisering har gjort utdanningene mindre innrettet på å dekke yrkesfeltets behov og mer opptatt av akademiske dyder. Kritikken av utdanningene langs disse linjene er ikke ny og har også artet seg noe forskjellig for de ulike utdanningene.

Sosionomutdanningen ble på 1970-tallet kritisert for å utdanne behandlere til institusjoner og ikke saksbehandlere til den kommunale sosialtjenesten. Klientorienteringen var sterk og et psykodynamisk behandlingsideal hadde dominert fagforståelsen. De nyutdannede var dermed ikke forberedt på den typen arbeid de fleste av dem møtte ved de kommunale sosialkontorene. I tillegg ble nyutdannede sosionomer beskyldt for å være virkelighetsfjerne drømmere som ikke hadde kjennskap til hva som egentlig foregikk på et sosialkontor og som prøvde å fremme sine politiske mål på tvers av kommunenes målsettinger.

Da antallet sosialhjelpsklienter økte kraftig i begynnelsen av 1980-årene, forsterket disse problemene seg. Det politiske radikale var riktignok tonet ned, men gapet mellom idealene i utdanningen og den virkelighet sosionomene møtte, ble bare sterkere. Handlefriheten ble begrenset av lover og regler og av den store klienttilstrømningen. Det var liten plass til det klientrettede behandlingsarbeidet som sto i sentrum i utdanningen. Utdanningen var med andre ord ikke tilpasset de oppgavene som de fleste sosionomene ble satt til.

I sammenheng med dette er sosionomutdanningen gjennomgående blitt kritisert for å være for lite forvaltningsorientert. Det er lagt for liten vekt på forvaltningskunnskap, juridisk kunnskap og ferdigheter og kunnskap om klientenes rettigheter og krav om likebehandling. Også de siste rapportene der innholdet i sosionomutdanningen vurderes opp mot praksisfeltets behov, peker på dette.

Ved inngangen til 1990-årene ble det lagt større vekt på arbeidslinja og økonomiske insentiver i forsøk på å få folk i arbeid. Flere rapporter har etter dette pekt på et sprik mellom idealene i sosionomutdanningen og virkemidlene i sosialpolitikken. Dette har enkelte ganger blitt karakterisert som en kulturkonflikt mellom utdanningene og tjenestene, der sosionomstudienes behandlingsorienterte tilnærming har stått i motstrid til den mer arbeidslinjeorienterte metoden som særlig var dominerende i NAV. I sammenheng med dette har sosionomutdanningen blitt kritisert for manglende vekt på arbeidslivskompetanse og kunnskap om arbeidsrettede tiltak.

I barnevernspedagogutdanningen har forholdet mellom praksisfeltet og utdanningene vært noe annet. Utdanningen var opprinnelig en ren institusjonsutdanning med nær kontakt til praksisfeltet. Kunnskap om nye behandlingsmetoder førte stadig nye elementer inn i utdanningen. På 1970-tallet ble utdanningen i tillegg innrettet både på det forebyggende barnevernet og på det familierettede barnevernet i regi av den kommunale sosialtjenesten. Utdanningen ble gjort treårig ved inngangen til 1980-årene, ikke minst på grunn av denne utviklingen. Senere har kunnskapen om barns situasjon og om barnevern stadig blitt utvidet. Det har blitt krevd kunnskap på en rekke nye områder som seksuelt misbruk av barn, økt kulturell kompetanse i arbeid med innvandrergreper osv. En gjennomgående kritikk av barnevernspedagogutdanningen er at den ikke har maktet å gå i dybden på flere av disse områdene, at rammene for den treårige utdanningen på et vis er sprengt i forhold til målsettingen om å dekke hele barnevernsfeltet. (Kritikken av barnevernspedagogutdanningen rammer også til dels sosionomutdanningen da den også er innrettet på barnevernsarbeid, særlig i det kommunale barnevernet.)

Mer spesielt har det blitt pekt på at barnevernspedagogutdanningen ikke har gitt en tilstrekkelig forvaltnings- og saksbehandlingskompetanse. Den var preget av miljøarbeidertenkning og ikke i tilstrekkelig grad innrettet på arbeidet i det kommunale barnevernet.

Vernepleierutdanningen startet som en praksisnær utdanning knyttet til de store institusjonene for psykisk utviklingshemmede. Men samtidig oppsto den nærmest som et oppgjør mot det etablerte omsorgsparadigmet. Den var altså helt fra starten plassert inn i en debatt om behandlingssideologier.

Debatten om vernepleierutdanningens forhold til omsorgstjenesten har i hovedsak gått langs ideologiske linjer. Det har blitt reist spørsmål ved om utdanningens helt grunnleggende målgruppeorientering var forenlig med normaliseringsideologiens ideal i den kommunale og åpne omsorgen. Det har også blitt reist spørsmål ved om viktige elementer i faget, som atferdsterapien, var forenlig med brukernes grunnleggende rettigheter. Men vernepleierens kompetanse har i de siste tiårene blitt mindre omstridt og yrkesgruppen virker å være etterspurt av de kommunale omsorgstjenestene.

Som en avslutning kan det være på sin plass å problematisere noen sider av forholdet mellom utdanning og praksisfeltet. Ved flere anledninger har det blitt stilt et spørsmål, blant annet gjennom formuleringene i rammeplanene på 1980-tallet og som senere også er trukket fram: I

hvilken grad har utdanningene et ansvar utover kravene om praksisnærhet? Er det nødvendig med en viss autonomi for å sikre en utdanning av yrkesutøvere som både kan fremme sosialpolitiske målsettinger og verdier, og som også kan omstille seg i forhold til stadige endringer?

Og hva er nå egentlig yrkesfeltets behov? Historien har vist at dette langt fra har vært entydig. Tverrfaglig samarbeid har som sagt vært et mantra gjennom 40 år, begrunnet i behovene i tjenestene og hos brukerne. Mens andre undersøkelser har pekt på helt andre kompetansemangler som til dels også kan oppfattes som stå i motstrid til tverrfaglighet. En rekke undersøkelser har pekt på nødvendigheten av en mer spesialisert kompetanse. Det har altså stadig vært et spørsmål om hvordan kravet om praksisnærhet og yrkesrelevans skal tolkes og hvilke konsekvenser man skal trekke.

Historien viser også at det har vært andre krefter enn ulike tolkninger av tjenestenes behov som har formet utdanningene. Det kan bli for enkelt å slå fast at disse profesjonsutdanningene er såkalt heterotelske, i det minste hvis dette forstås som om de alltid har svart på de umiddelbare kravene i praksisfeltet. Både sosialpolitiske retningslinjer og utdanningspolitiske hensyn har hatt stor innflytelse.

Litteratur

AsplanAnalyse. (1992). *Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet*.

Eide, K. (1975). Utdanningspolitikk, sosialpolitikk og utdanning av sosialarbeidere. *Sosialt arbeid/Sosialt forum*.

Grimstad, J. P. & Johansen, K.-J. *Vernepleieren mellom utdanning, yrkesutøvelse og politikk. Sluttrapport "Vernepleierprosjektet"* (1986) Vernepleierhøgskolen i Sør-Trøndelag.

Hana, M. (1979). Sosionomutdanningen - et tilbakeblikk. *Sosionomen*(18).

Hanssen, J. I. & Terum, L. I. *Samfunnsendring og sosialhjelpsvekst* (1992) Institutt for sosialforskning.

Horndalen, B. *Ideologi, fag og virkelighet. Vernepleierutdanningen gjennom 50 år*. (2001) Universitetsforlaget 2001.

Kyvik, S. (2002). Utviklingen av egen høyskolesektor. I S. Kyvik (red.), *Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høyskolesektoren*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lund, O. (1972). Om sosialarbeiderutdanningen. *Sosialt arbeid/Sosialt forum*, 103-107.

Lyngstad-utvalget. (1988). *Omlegging av sosialarbeiderutdanningene*. Rådet for sosialarbeiderutdanning

Meld. St. 13 (2011-2012) Utdanning for velferd.

Messel, J. *I velferdsstatens frontlinje*. Oslo (2013)

Midsundstad, T. *Miljøarbeid eller saksbehandling?* (1995) Fafo.

NOU 1972:23 Utdanning av sosial- og helsepersonell (Bjørnsson-komiteen).

NOU 1975:32 Barnevernslinjen ved sosialskolene.

NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt.

NOU 1986:4 Samordning i helse- og sosialtjenesten.

NOU 1988:28 Med viten og vilje.

Otnes, B. *Sosial- og barneverntjenesten. Organisering, omfang og utvikling 1980-1994*. Oslo Kongsvinger (1996) SSB.

Refsdal, O. (1992). Helse- og sosialarbeiderne må bli bedre til å samarbeide. I R. Andersen (red.), *Samordning under lupen*: Tano.

Skaug, B. (1975). Kommunenes forventninger til sosialarbeiderutdanningen. *Sosialt arbeid/Sosialt forum*, 49-52.