

Bidrag til socialrådgiverprofessionens historie

– set ud fra socialpolitiske reformer,
uddannelsespolitiske ændringer
af socialrådgiveruddannelsen
og skiftende syn på socialt arbejde

Af Jan Erik Røjkjær Rasmussen

Socialrådgiverprofessionen opstår i mellemkrigstiden i tæt sammenhæng med udviklingen af den danske velfærdsstat. Der kan opstilles tre faser for socialrådgiverfagets udvikling, nemlig 1) pionerfasen, 2) ekspansionsfasen og 3) moderniseringsfasen. I dette afsnit fremstilles professionshistorien for overskuelighedens skyld gennem hver fases socialpolitiske betydning for faget, det uddannelsesmæssige lovgrundlag, bekendtgørelser for socialrådgiveruddannelsen og periodens diskussion af socialt arbejde.

På trods af at Socialrådgiveruddannelsen først helt formelt oprettes i 1942, har der været væsentlige kræfter og bestræbelser på at grundlægge socialrådgiverprofessionen tidligere. Med stavnsbåndets ophævelse (1789) fik det enkelte menneske flere muligheder for at etablere sig som selvstændig, men samtidigt blev det traditionelle slægtssamfunds forventninger til forsørgelse af fattige mm. undergravet. Med fremkomsten af en ny klasse af selvejerbønder følger også en fattigdom og store sociale klasseforskelle. De vigtigste lovgivninger fra det 19. århundrede skal derfor også ses i lyset af bekymringen for social revolte i den kontekst (Posborg 2008:63).

I Grundloven af 1849 fastslås enhver værdigt trængendes ret til offentlig hjælp under den forudsætning, at den enkelte underkastede sig de begrænsninger i den personlige frihed, der fulgte med. I forlængelse heraf blev det præciseret, hvad der regnedes for værdigt



trængende og uværdigt trængende. Til de værdigt trængende regnedes handicappede, syge og mennesker, som ikke var selvforskyldt fattige. Modsat med de uværdigt trængende, hvor landstrygere, prostituerede, arbejdssky individer mm. skulle tvinges til at arbejde for føden, idet de blev anset for at mangle vilje til at arbejde.

I 1890'erne gennemføres den første samlede socialreform, hvor det offentlige tilskyndede arbejderne på landet til at blive optaget i sygeforsikringer/sygekasser, ulykkesforsikringer og arbejdsløshedskasser. Ydermere vedtages lovgivning om alderdomsforsørgelse og en ny fattiglov. Inspirationen til denne socialreform kom fra Tyskland, hvor forsikringsprincippet var kendt, og forvaltningen af dette system blev i vid udstrækning varetaget af den hastigt voksende arbejderbevægelse. Hanne Reintoft kritiserer arbejderbevægelsen for kun at ville forstå deres ansvar som et snævert spørgsmål om, hvorvidt forsikringen skulle udløse nogle midler eller ej, altså at socialt arbejde kun handlede om at sikre forsørgelse for medlemmerne. Arbejderbevægelsen havde ikke blik for betydningen af rådgivning af den

enkelte hjælpsøgende. Ved tab af arbejds-evne, skulle forsikringen blot kompensere og sikre den hjælpsøgende. Hjælp til at håndtere en ny og vanskelig situation fik medlemmerne ikke af fagforeningen (Reintoft 1978:10).

Den første socialreform i moderne tid betød, at det offentlige påtog sig et mere centralt ansvar i forhold til sociale problemer i befolkningen. Alligevel var meget socialhjælp bundet op på og organiseret af frivillige hjælpeorganisationer, som var startet på et religiøst eller filantropisk grundlag. 'Den Sociale Skole', som bliver til 'Den Sociale Højskole i København', bliver grundlagt i 1937, hvor to kvinder især er toneangivende. Det drejer sig om Mannon Lüttichau og Vera Skalts, som begge havde en karriere inden for frivilligt socialt arbejde. Herfra kom de første tanker om, hvad kernen i socialt arbejde er, nemlig at "aflaste lægen ved fremskaffelse af sociale oplysninger, der har betydning ved bedømmelse af psykiske lidelser, og udføre foranstaltninger egnede til at fremme patientens helbredelse og ved udskrivning at få patienten til igen at glide ind som led i samfundet." (Reintoft 1978:12).

PIONERFASEN

Pionertiden strækker sig fra slutningen af 1930'erne til slutningen af 1950'erne og er karakteriseret ved, at fag og uddannelse etablerer sig mere formelt set. Den første uddannelse til socialt arbejde har en varighed på 1½ år, og udbydes i København i 1937. Uddannelsen bliver benævnt 'Socialhjelpperuddannelsen' og er rettet mod psykiatriske patienter. Curriculum består af fag som anatomi, fysiologi, psykiatri og hygiejne. Uddannelsen henvender sig ligeledes til Mødrehjælpen, Kriminalforsorgen, Hærens Velfærdstjeneste mm. I 1942 skifter uddannelsen navn til 'Socialrådgiveruddannelsen' og bliver en toårig uddannelse. Socialrådgiverforeningen oprettes i 1940, og fra 1941/42 bliver Den Sociale Skole statsstøttet, og uddannelsen opnår statsanerkendelse.

Efterspørgslen efter socialrådgivere kan også ses i pionertidens socialpolitiske grundlag, der benævnes "den 2. store socialpolitiske reform i moderne tid". Arkitekten bag socialreformen var den daværende socialdemokratiske socialminister, K.K. Steincke, og reformen skulle afhjælpe 1930'ernes økonomiske krise med massive sociale og menneskelige problemer (Schjørring 2005:53 ff.).

På det socialfaglige område overtog staten flere forsørgelsesmæssige opgaver, og flere frivillige institutioner blev støttet eller overtaget af staten. Målet var at forbedre levevilkår generelt og give danskerne flere sociale rettigheder som f.eks.

- "klar afgrænsning af hjælpeforanstaltninger
- indførsel af sociale rettigheder for borgerne
- øget tilgængelighed til ydelser for flere i befolkningen
- nedtoning af almissepræg
- ved modtagelse af økonomisk hjælp kunne visse borgerrettigheder bibeholdes" (Posborg 2009:66).

Forvaltningen af K.K. Steinckes socialreform krævede flere steder socialretslig ekspertise, hvilket bl.a. ses i Mødrehjælpsloven fra 1939. Her præciseredes for Mød-

rehjælpen, at lederen og medarbejderne skulle have en socialfaglig uddannelse. Hermed etableredes en begyndende professionsautonomi.

I 1950'erne diskuteres en særlig tilgang til socialt arbejde, som benævnes 'case-work'. Inspirationen hertil kom fra USA. Kort fortalt skal socialt arbejde forstås som individuel rådgivning, hvor den professionelle skal forsøge at klarlægge klienternes resurser og herfra give myndigheden tilbage til borgeren via samtaler og motivationsarbejde. Denne tilgang kritiseres i socialrådgiverkredse for at være blind overfor klienternes sociale vilkår og problemer: "Det er jo behageligt i et classesamfund, når de undertrykte accepterer deres vilkår – nemt, hvis de indlæres i at sociale vanskeligheder skyldes egne individuelle brist og fejl. Ydermere er enhver underklasse, løsrevet fra sit klasse-mæssige sammenhæng, som regel ydmyg, vant til at bøje hovedet og affinde sig med, hvad der kommer fra oven." (Reintoft 1978:22).

EKSPANSIONSFASEN

Perioden fra 1960'erne til midten af 1980'erne kan karakteriseres som en ekspansionsfase for faget. Antallet af socialrådgivere stiger markant, og socialrådgiveruddannelsen udbydes udover i København også i Odense, Århus, Ålborg og Esbjerg. Fra 1962 bliver uddannelsen 3-årig med to praktikperioder. Curriculum ændrer sig fra at prioritere det medicinske fagområde til i løbet af 1950'erne at have fokus på jura, sociologi og psykologi. Det betød en bevægelse væk fra en professionsforståelse hentet i det medicinske felt og en bevægelse imod et mere juridisk og psykologisk perspektiv på socialrådgivning. Ydermere reduceres omfanget af praktikken i perioden også.

Fagets professionsforståelse er tæt knyttet til den statslige velfærdspolitik med en myndighedsudøvelse baseret på et rets- og solidaritetsprincip i modsætning til det tidligere skøns- og subsidaritetsprincip. Bistandsloven fra 1976 understøtter denne professionsforståelse, da loven

har som målsætning at sikre den enkelte borgers ret til sociale ydelser. Denne 3. socialpolitiske reform er også skabt i en højkonjunktur modsat de tre andre.

Bistandsloven erstattede eller fjernede flere love fra de første to socialreformer bl.a.

- Lov om mødrehjælpinstitutioner
- Lov om revalidering
- Lov om offentlig forsorg
- Lov om børn- og ungeforsorg
(Gamst Christiansen m.fl. 2008:31).

Den statslige intention var at skabe et mere enstrengt system med primærkommunerne og deres socialforvaltning i centrum. Dette blev beskrevet som kommunalisering af det sociale arbejde.

Bistandsloven kan anskues som en juridisk sikring af den enkeltes velfærdsrettigheder, hvilket indebar minimumstakster for den økonomiske bistand i tilfælde af sociale problemer. Loven gav socialrådgivere et handlerum for rådgivning og behandling af klienter og indeholdt en mere forebyggende og opsøgende indsats. Hermed blev den kommunale socialforvaltning centrum for socialrådgiveres ansættelse.

På trods af relative høje ambitioner i Bistandsloven, hvad angår klienternes rettigheder, forebyggelse mm., så blev socialrådgivernes samarbejde med den traditionelle offentlige embedsmand, typisk ansat i kommunerne, ikke gnidningsfrit. Bl.a. nævnes: "Bistandslovens tanker om trivsel og tryghed står i fare for at forsvinde i bureaukratiske systemer, opstillet af hver enkelt kommune" (Hillgaard og Keiser 1979:31, citeret i Posborg 2009:76).

Antallet af studiepladser på socialrådgiverstudiet blev fordoblet, og samlet set var der 4000 socialrådgivere i 1976.

MODERNISERINGSFASEN

I løbet af 1980'erne og frem til i dag vokser der et nyt paradigme for socialt arbejde frem baseret på kontrakttænkning, standardisering, decentralisering og privatisering mm. Der er tale om en ny velfærdsmodel, hvor klienten skal opfylde forskelli-

ge kontraktkrav for at kunne opnå sociale ydelser.

Allerede i starten af 1980'erne blev Bistandsloven kritiseret som følge af økonomiske problemer, stigende oliepriser, højere arbejdsløshed, faldende vækstrater på bruttonationalproduktet, stigende inflation mm. De første tiltag til forandring blev iværksat af Finansministeriet i form af de såkaldte 'Moderniseringsredegørelser'. Ud over en strammere økonomisk styring på hele den offentlige sektor via økonomisk rammelovgivning, statsrefusioner mm., var der fokus på en mere effektiv drift af den offentlige sektor.

Den socialfaglige tilgang skulle være individuel og borgeren selvforsørgende. Den beskæftigelsesmæssige indsats blev struktureret omkring udredning af den enkelte borgers resurser og deraf følgende foranstaltninger, der kunne skabe indgang eller fastholde den enkelte på arbejdsmarkedet i videst mulig omfang. Denne linje betegnes som 'aktivlinjen' eller 'workfare'.

Socialrådgiverprofessionen oplever disse tiltag som manualisering af det sociale arbejde og som en indskrænkning af det faglige skøn og som tab af autonomi som faggruppe. (Goodson i *Gjallerhorn* 2005).

I 2001 får socialrådgiveruddannelsen status af at være en professionsbacheloruddannelse, og adgangen til kandidatuddannelserne lettes. Der tales om, at socialrådgiveruddannelsen skal 'gå på to ben', dvs. kvalificere de studerende til såvel videregående uddannelse som til konkret socialt arbejde.