

25 ÅR ETTER INSTITUSJONSAVVIKLINGEN BAKGRUNN, IDEALER OG UTVIKLINGSTREKK

Jan Tøssebro

Strukturen på presentasjonen

- Bakgrunn
 - Hva ville en oppnå?
 - «Drivers of change»
- Hva oppnådde en?
 - På kort sikt
 - Utviklingstrekk på lenger sikt
- Hva har skjedd?
 - Et forsøk på å forklare problematiske utviklingstrekk

Institusjonene: fra løsningen til problemet

- En utviklingshemmende omsorgsform (profesjonelle, barnepsykiatri)
 - Ny optimisme, nytt formål: behandling
 - Målsettingskrise – stemplingsteori
 - Normale stimuli gir bedre utvikling enn noen institusjon
 - Effektstudiene i USA og UK
 - Et nytt subjekt vokser fram
- Den uferdige velferden (foreldre, offentligheten)
 - Uakseptable levekår
 - Velferdsstatens ansvar
 - Separate is not equal - segregering betyr nedvurdering

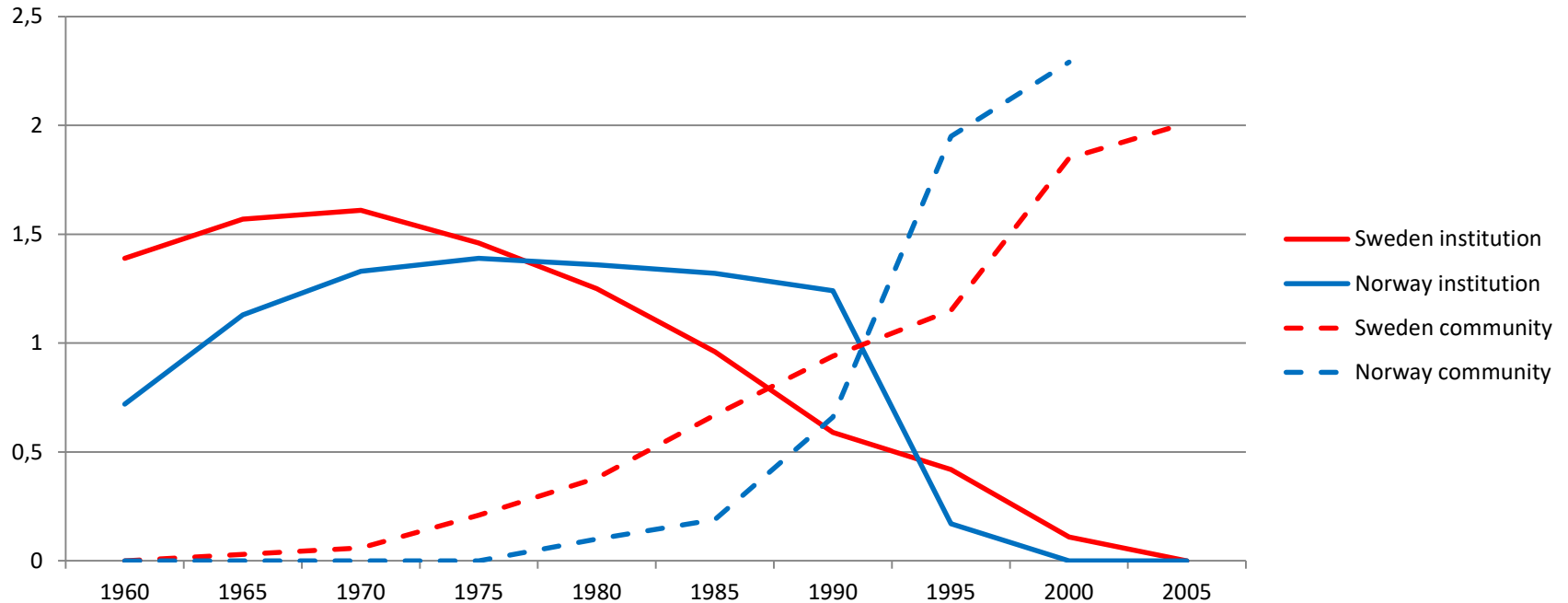
fortsatt

- Normalisering i gammel betydning (politikere)
 - Å utvikle det ordinære apparatet til å gi tjenester til flere
 - Laveste effektive omsorgsnivå (LEON-prinsippet), sektoransvar
 - Fra økonomi til ideologi
- Tanken bak 1:
 - Støtte utvikling
 - Mer likestilling
 - Mer deltakelse
 - Mer «som alle andre»

To endringsbølger

- 1970-åra: Å normalisere institusjonene
 - Bemanningsøkning
 - Levekårsforbedring
 - Barn skal vokse opp hjemme – fra enten-eller til både-og
 - Langsom utskriving i Sveige – ingen i Norge
 - Institusjoner er uønsket, men nødvendige
- 1990-åra: full avvikling
 - De er ikke bare uønsket, men unødvendige
 - Totalomsorg vs sektoransvar, segregering vs deltakelse, uegnet til å skape bedre levekår, markerer utviklingshemmete som «de andre», stigmatiserende
 - Levekårsargumentet i sentrum
 - Overføring av ansvaret til kommunene

Institusjonsavviklingen i Norge og Sverige



Bakgrunnen for andre bølge

- Forsterket fokus på levekår og velferdsstatens ansvar
- Forsterket fokus på deltakelse og segregeringens stigmatiserende effekter
 - Verdsatte sosiale roller
- Praktiske argument – generelle trender i velferdsstaten
 - Gjelder mange land
 - Gjelder mange sektorer (barnevern, psykiatri, spesialundervisning, eldre, ...)
 - Desentralisering til kommunen
 - Typisk for kommunale tjenester: åpen omsorg/ ikke institusjoner
 - Erfaringer med at det urealistiske ikke var urealistisk likevel
- Foreldreorganisasjonenes innflytelse
 - Grunnplan – elite
 - Allianser i departement

Hva oppnådde en – på kort sikt?

- Klar forbedring av bostandarden
 - Ikke bare standard: interne konflikter, foreldre
- Familien: fra motstand til sterk støtte
- Mer selvbestemmelse i hverdagssaker
- Revolusjonen som forsvant:
 - Arbeid/ sysselsetting: mange initiativ, nådde få
 - Fritid og sosial/kulturell deltakelse
 - Sosiale nettverk
- Få skandaler

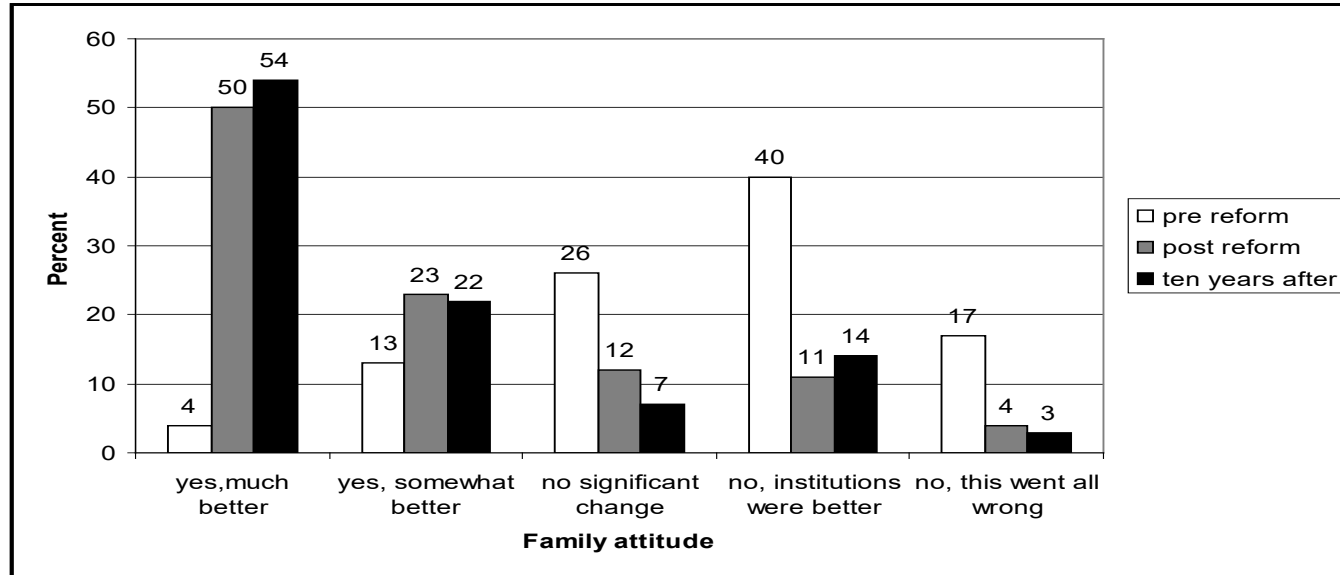
Boligene 1994

- 82% flytter til en fullverdig leilighet
- 6% bor utenfor gruppeboliger
- Størrelse (antall i samme hus): 3-4 (gjennomsnitt 3,7)
- Privat areal: gjennomsnitt 48 kvadratmeter
- 18% uten fullverdig leilighet – minker over tid

- Boligstandard er ikke bare standard:
 - Familien: «føles som å besøke min sønn/datter, ikke en avdeling»
 - Ansatte: konflikter og negative relasjoner mellom med-boere reduseres
 - Betydningen av arkitektur

Familiens syn

Kilde. Lundeby and Tøssebro 2006



Lakmus-testen – utviklingen på lenger sikt

- Tanken bak 2:
 - Noen mål må realiseres på lenger sikt
 - Etablere en utviklingsbane som ligner andres
- Den nye konteksten:
 - Reformen er over – nå kommer hverdagen i kommunens ordinære tjenester
 - Kommer inn i et nytt og bredere sett av saker det skal prioriteres mellom
 - Trang økonomi

fortsatt

- Sprikende utvikling
 - Alle får fullverdig leilighet
 - Mye mer synlig i det sosiale landskapet
 - Størrelsen på bofellesskap øker, de blir mer sammensatt, oftere i omsorgs-gettoer
 - Reinstitusjonalisering?
 - Personlig økonomi
 - Det som skulle komme på sikt kommer ikke:
 - Sysselsetting (daglig virksomhet) mindre «familielikhet» med arbeid
 - Selvbestemmelse – mer i fokus, men i virkeligheten
 - Rammene legger fler hindringer i veien
 - Redusert bemanning

Forsøk på forklaringer – generelt og arbeid

- Felles
 - Endrete nasjonale mål? Nei
 - Fra at en i 40 år har løftet ambisjonene, løfter en dem nå fram igjen
 - Mindre oppmerksomhet; politisk og i media? Ingen tvil
 - Nye saker også på den funksjonshemmingspolitiske agenda
 - Norge: mindre regulering enn i Sverige (LSS)
 - «Changing drivers of change»

Changing drivers of change - generelt

- Fokus i nasjonal omsorgspolitikkk
 - Fra grupper til tjenestesystemet
 - Fra sosialpolitikk og likestilling til kvalitetssikrings- systemer
 - Argument: individtilpassete tjenester; resultat: styring av systemet
- New Public Management:
 - Accountability og delegering
 - Budsjettkontroll: «vakhunden» blir budsjettansvarlig
 - Fra politisk til administrativt ansvar
 - Transparency og kvalitetsstyring
 - Autisme-problemet – fra «mål» til «måling», hva med det umålte
 - Import av indikatorer – påvirker «ambisjoner»
- Fra politikk og ideologiske mål til styringslogikk

Hva skjedde med tidligere «drivere»

- Pårørende: Fra organisasjonen nasjonalt til den enkelte, som stiller svakt
 - Må forholde seg til tilbudet, kan ikke påvirke det
- Ansatte/ profesjonelle: fra vakthund til budsjettansvar
 - Exit, voice, loyalty
- Politikere – gjentar mål, men er for langt unna
- Departementet – nye koster
- Hvem sammenligner en seg med?
 - Fra «noe å strekke seg etter» til «de som bruker mindre penger»

Daglig virksomhet

- Delt ansvar: statlig arbeids- og velferdsforvaltning og kommunene
- Statlig:
 - Bakkebyråkratene – hva gjør du når antall brukere overstiger hva du mestrer og du måles på resultater
 - Prioriterer og utdefinerer (ferdig avklart)
 - Kurantsaker (dvs. opplagte saker)
 - Standardpakker
 - Prioriterer de det er størst sjanse å lykkes med
 - Utviklingshemmete «går rett igjennom»
 - Overgangen skole – arbeid: fast track til trygd = ferdig avklart
 - Påvirker arbeidet i skolen – selv-oppfyllende profeti/ vicious circle
- Kommunalt: Automatisering fører i retning «dagis»

Mestringsstrategier

- Trend: lenger unna ordinært arbeid
 - Liksomarbeid
 - Kan det dekke «arbeidets funksjoner» – spørsmålet om familielikhet
- I deres eget bilde:
 - Positive selv-presentasjoner
 - Når aktiviteten trekker
 - Et skritt på veien
 - Exit
 - Sånn er det bare
- Limbo mellom arbeid og ikke-arbeid
- Tiltak mot strømmen

Lessons to learn

- The problem – not the reform years but the silent aftermath
 - The “project” has changed from “expanding the welfare state to new groups” to “local government accountability”
 - Do not forget improvements of the 1990s – political attention crucial
- Norway vs. Sweden – less set-back in Sweden
 - Changing structure of government similar
 - Regulations, monitoring and safeguarding stronger in Sweden
- Lessons to learn
 - The reform is nothing to be afraid of
 - Community care works, but
 - Need the support of political attention and ideological drive, or
 - Need measures for safeguarding and regulations that are efficient in the current governance system and during days of silence

Viktigste lærdom

- Reformen i seg selv gikk bra
- Grov undervurdering av hva som måtte være på plass for å vedlikeholde den
 - Styringssystem
 - «monitoring»