

Else Øyen Sosial omsorgen og dens forvaltere

UNIVERSITETSFORLAGET

Sosialomsorgen
og dens
forvaltere

Sosialpolitiske rapporter
Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen,
nr. 7.

Sosialomsorgen og dens forvaltere

En sosialpolitisk undersøkelse

Av ELSE ØYEN

Universitetsforlaget
Bergen - Oslo - Tromsø

© Norges almenvitenskapelige forskningsråd 1974
Gruppe: B.31.23-2T
ISBN 82-00-01377-4
Omslag: Bjørn Roggenbihl

Printed in Norway by
Universitetsforlagets trykningsentral

FORORD

Omkring de asymmetriske relasjonene mellom givere og mottakere i sosialpolitikken er det skapt innflokke regelverk, komplekse byråkratiske organisasjoner, økonomiske kalkyler, politiske ideologier og moralske forestillinger. I den sosialpolitiske debatt er det gjerne alt dette som gjøres til gjenstand for oppmerksomhet, mens selve relasjonene mellom givere og mottakere skyves i bakgrunnen.

Det er bare en mindre del av vår sosialpolitiske virksomhet som administreres i ly av Lov om sosial omsorg. Ikke desto mindre er systemet omkring denne loven et sentralt undersøkelsesobjekt, fordi det innebærer prosesser som skaper direkte kontakt mellom dem som gir og dem som får, og gir dermed muligheter for innblikk i de grunnleggende holdninger og verdier som kommer til uttrykk gjennom håndteringen av enkeltindividers problemer. Vi kan skjule oss bak profesjonelle masker og beskytte oss bak byråkratiets front, men i det øyeblikk vi står ansikt til ansikt med mennesker som trenger hjelp, må mer av de vanlige mellommenneskelige samhandlingsmåter tre i funksjon, og vi må eksponere mer av våre egentlige sosiale verdier. Sosialomsorgssystemet, med sin nærhet mellom partene, er langt på vei en arena der det kreves at maskene tas av, og hvor premisser av det slag som blir lagt til grunn i formelle relasjoner, har liten gyldighet. Jeg har følt at en her kan finne noe av det mest vesentlige i sosialpolitikken, nemlig det som ligger i den tette relasjonen mellom giver og mottaker, og som i siste omgang må inneholde nøkkelen til forståelsen også av utformingen av sosialpolitikken i vid forstand.

Mitt arbeid har ikke foregått upåvirket av den debatt om sosialpolitikken som har pågått gjennom de siste år. På mange måter har debatten vært en kilde til inspirasjon, men den har samtidig gjort det vanskelig å holde stø kurs og kunne sette sluttstrek. Forskning omkring dagsaktuelle tema er ikke uproblematisk; det er ikke lett å oppnå den riktige balanse mellom den distanserte forskerholdning og det nære samfunnsengasjement.

Det er ved Sosiologisk Institut ved Københavns Universitet og Institutt

for sosiologi ved Universitetet i Oslo jeg har hentet mine grunnleggende holdninger til sosiologisk forskning. Institutt for samfunnsforskning i Oslo har gitt meg en solid forankring i et generøst og inspirerende forskermiljø; jeg er særlig dets direktør, Erik Rinde, stor takk skyldig. Ved Socialforskningsinstituttet i København har jeg fått innblikk i anvendt samfunnsforskning. Fremfor alt er det Sosiologisk institutt ved Universitetet i Bergen som med sitt brede, tverrfaglige samfunnsvitermiljø og sterke kollegialitet har gitt meg støtte og oppmuntring i arbeidet.

Undersøkelsen er blitt gjennomført med støtte av Norges almenvitenskapelige forskningsråd.

Det er så mange jeg gjerne skulle takke for hjelp og bistand med undersøkelsen. Det er vanskelig å si hvem jeg skylder mest, og jeg kan ikke nevne dem alle. Kolleger og gode venner har diskutert mine famlende problemstillinger med meg og gitt meg faglige råd. Jeg tenker særlig på Bent Rold Andersen, Nils Christie, Torstein Eckhoff, Jon Helge Knudsen, Otto N. Larsen, Yngvar Løchen, James G. March, Johan P. Olsen, Natalie Rogoff Ramsøy og Ørjar Øyen. Folk i sosialsektoren har veiledet meg og delt sin innsikt med meg. Jeg står i spesiell takknemlighetsgjeld til Kikkan Christiansen, Liv Kluge og Finn Rosslund. Studenter har med tålmodighet hørt meg tenke høyt alle de gangene jeg har prøvd å gi form til mine problemstillinger. Kontorpersonale og assistenter har gitt meg til og med av sin fritid når det har røynet på. La meg særlig takke Kjeld og Mette Qvortrup, Tora Houg, Kari Wærness og min gruppe av entusiastiske og dyktige intervjuere. Takk også til Helge Østbye for databehandlingshjelp og til Else Hole og Esther Nilsen for skrivehjelp i arbeidets ulike faser. Bjørn Henrichsen har gang på gang hjulpet meg med løsningen av påtrengende problemer av mange slag. Mitt nærmiljø -- og her nevner jeg ingen navn -- har vist forståelse, gitt meg kjeft og kokt kaffe når jeg har trengt det mest.

Jeg står i stor takknemlighetsgjeld til alle de sosialstyremedlemmer og sosialledere som har svart på mange spørsmål og sluppet meg til i sin hverdag. De har bidradd mest til at undersøkelsen er blitt til. La meg spesielt takke det sosialstyret som i samlet tropp kom roende over fjorden for å la seg intervjuet.

Bergen, mai 1973

Else Øyen

INNHold

Kapittel 1. Innledning	11
1.1. Noen bakgrunnsbetraktninger	11
1.2. En innholdsoversikt	14
Kapittel 2. Trekk ved Lov om sosial omsorg	17
2.1. Målsettingen for Lov om sosial omsorg	18
2.2. Administrativ struktur	20
2.3. Ideologier og klientarbeid	22
2.4. Beslektede lover	25
Kapittel 3. Rammen for undersøkelsen	27
3.1. Komponenter i utøvingen av Lov om sosial omsorg	27
3.2. Problemstillinger	31
Kapittel 4. Utøvingen av Lov om sosial omsorg: En modell	37
4.1. Et rammeverk	37
4.2. Intensjoner og normakseptering	40
4.2.1. Nærmere presisering av intensjoner og normakseptering	40
4.2.2. Eksterne variabler	44
4.2.3. Individuelle variabler	47
4.2.4. Interne variabler	51
4.3. Lovens intensjoner og lovpraktiseringen	54
4.3.1. Økologiske modeller	55
4.3.2. Administrative modeller	56
4.3.3. Kommunalpolitiske modeller	57
4.3.4. Gruppemodeller	58
4.3.5. Normakseptering og lovpraktisering	59
4.4. Sammendrag	61
Kapittel 5. Undersøkelsesmaterialet	62
5.1. Bakgrunnsdata om sosialstyremedlemmer	63
5.2. Søknadsskjemaer for kommunale sosialledere	64

5.3. Oppgaver besvart av sosiale tjenestemenn	65
5.4. Intervjuundersøkelsen	65
5.5. Observasjon	69
Kapittel 6. Rekrutteringen til sosialstyrene	71
6.1. Sosialstyremedlemmenes bakgrunn	71
6.2. Politisk sentralitet	74
6.3. Profesjonelle i sosialstyret	80
6.4. Kvinner i sosialstyret	82
6.5. Sosialstyremedlemmenes sosiale status	85
6.6. Sosialstyret over tid	87
6.7. Sammenfatning	92
Kapittel 7. Lovens intensjoner og normaksepteringen	102
7.1. Et mål for intensjonsrammen (R_a)	103
7.2. Et mål for normaksepteringsrammen (R_b)	106
7.2.1. Sosialstyrets kontakt med klientellet	106
7.2.2. Intervjusituasjonen	107
7.2.3. Konstruksjon av mål for R_b	108
7.3. Uavhengige variabler	113
7.3.1. Individuelle variabler	114
7.3.2. Interne variabler	115
7.4. Analyse av materialet	116
7.4.1. Multivariat analyse	116
7.4.2. Analyse av normakseptering som målt ved CEF-indeksen	119
7.4.3. Analyse av normakseptering som målt ved D-indeksen	133
7.4.4. Normavvisning - basert på ekstreme posisjoner i to sosialtilfeller	141
7.4.5. Noen hovedtrekk	144
7.5. Sammenfatning	145
7.5.1. Normaksepteringsbegrepet	146
7.5.2. Modifisering av den opprinnelige modell ...	149
7.5.3. Teoretiske implikasjoner	151
7.5.4. Noen sosialpolitiske implikasjoner	158
Kapittel 8. Lovens intensjoner og lovpraktiseringen	164
8.1. Et mål for lovpraktiseringsrammen (R_c)	165
8.2. Analyse av data	171
8.2.1. Metode	171

8.2.2. Okologiske variabler	172
8.2.3. Administrative variabler	178
8.2.4. Kommunalpolitiske variabler	183
8.3. Sammenfatning	188
Kapittel 9. Sosialstyret som gruppe	194
9.1. Sosialstyret som forum for "andre" aktiviteter	195
9.2. Gruppestruktur	197
9.3. Medlemsrollen i sosialstyret	200
9.4. Valg av klienter	203
Kapittel 10. Syntese	212
10.1. Hva er sosiale problemer?	212
10.2. Avstanden mellom besluttende og utøvende organer	216
10.3. Interessekonflikter i lokalsamfunnet	218
10.4. Latente funksjoner for sosialstyret	223
10.5. Legmannsskjønn versus ekspertise	227
10.6. Kontakten med klientellet	235
10.7. Rettferdighet og sosialomsorgsideologi	239
Kapittel 11. Epilog	247
Litteratur	257
Appendiks A. Lov om sosial omsorg av 5. juni 1964	267
Appendiks B. Spørreskjemaer for intervjuundersøkelsen	279
Appendiks C. Premisser og begrunnelser for vurderinger av hjelpetiltak i seks sosialtilfeller	289
Navne- og sakregister	303