

KAPITTEL 1

INNLEDNING

1.1. Noen bakgrunnsbetraktninger

Den sosiale omsorg utgjør et bredt aspekt av samfunnet. Vern og pleie av de svake, de gamle, de fattige, de med fysiske eller psykiske handikap, ulike typer av avvikere, folk i varig eller akutt nød, ivaretas på mange ulike måter innenfor rammen av en rekke sosiale institusjoner. Fremst står nok stadig familien, men også skolen, religiøse samfunn, frivillige organisasjoner, påtar seg omfattende oppgaver for dem som er havnet på samfunnets forskjellige skyggesider. Etter som samfunnet har utviklet seg mot sin nåværende differensiering og kompleksitet, har ulike offentlige organer fått flere og flere oppgaver å besørge innenfor den sosiale omsorg.

I dette arbeid er det et utsnitt av den sosiale omsorg som er gjort til gjenstand for undersøkelse, nemlig den del som faller inn under Lov om sosial omsorg. Mye er dermed utelatt, men ikke desto mindre utgjør det system som er oppbygget omkring denne loven en hovedkomponent i norsk sosialpolitikk.

For å forstå hvordan en lov som denne virker, er det nødvendig å undersøke samspillet mellom på den ene side loven og det formelle apparat som er oppbygget omkring den, og på den annen side den sosiale struktur som utgjør en bredere kontekst for loven og dens utøvelse. Undersøkelsen retter derfor særlig søkelyset mot dette samspillet.

Den oppmerksomhet som til denne tid har vært rettet mot sosialomsorgsapparatet, har i stor grad og av mange grunner avgrenset problemstillingene til klientellet. Denne undersøkelse er basert på den oppfatning at kjernen i problematikken omkring sosialpolitikken ligger i relasjonen mellom på den ene side giverne av sosial omsorg --- enten man definerer dem vidt som samfunnet eller snevert som sosialstyret, sosialadministrasjonen eller sosialarbeiderne --, og på den annen side mottakerne -- de som er objekt for

hjelpetiltakene. Ett sett av disse relasjoner kommer til uttrykk gjennom Lov om sosial omsorg.

Men det er en ting å lage en lov, som Lov om sosial omsorg, og danne seg formeninger om hvilke formål den skal tjene og hvilke målsettinger den skal innfri. Noe annet er det å få loven til å fungere etter hensikten. De forutsetninger loven bygger på, svarer i varierende grad til den sosiale realitet systemet omkring loven må tilpasse seg. Den sosiale kontekst for lovutøvingen inneholder elementer som trekker i ulike retninger, av og til langt vekk fra de opprinnelige intensjoner. Hovedformålet med undersøkelsen har vært å granske det samspill mellom ulike typer av faktorer som gjør at lovutøvingen undergår modifikasjoner og ofte blir noe annet enn det som var ment.

Arbeidet med undersøkelsen har også vært et forsøk på å bidra til utviklingen av en modell for en sosialpolitisk undersøkelse og å gjøre bruk av en tilnæringsmåte som hittil, iallfall innenfor en akademisk tradisjon, har vært mindre påaktet. Dette er nærmere begrunnet i det følgende avsnitt.

Studiet av sosialpolitikk begynner langsomt å etablere seg som en egen faglig spesialitet. Blant utøverne er det foreløpig liten enighet om dens avgrensing og definisjon. Som rimelig kan være, er definisjonene preget av den faglige bakgrunn til dem som definerer, og stort sett er nok kjernen av felles problemområder betydelig større enn kjernen av felles problemstillinger.

Det er derimot nokså stor enighet om at studiet av sosialpolitikk er tverrfaglig, og at sosialpolitiske problemstillinger best kan belyses gjennom samarbeid mellom fagfolk fra flere disipliner, som medisin, økonomi, sosialt arbeid, offentlig administrasjon, jus, psykologi og sosiologi. Hittil har slikt samarbeid ikke forekommet i særlig grad, og kommunikasjonen omkring sosialpolitiske problemstillinger på tvers av faggrensene har vært heller begrenset.

Den noe mangelfulle tverrfaglige kommunikasjon, sammen med den sparsomme forskning og nokså lite systematisk og kumulativ undervisning knyttet til det sosialpolitiske problemområde, er vesentlige grunner til at studiet av sosialpolitikken enda ikke kan sies å hvile på noe selvstendig teoretisk fundament. Det som måtte finnes av mer generell teori, hører stort sett hjemme i de enkelte tradisjonelle samfunnsvitenskaplige disipliner. Det som finnes

av empiriske undersøkelser, er ofte laget for å belyse konkrete sosiale problemer uten at resultatene er satt inn i en større sammenheng.

På forskningsområder hvor vi fortsatt mangler elementære kunnskaper og beskrivelser av de aktuelle systemer, bør det være mulig å satse sterkere på å innhente grunnleggende informasjon og stake ut feltet, enn å satse på å bruke materialet til å teste teoretisk velbegrunnede hypoteser og kaste lys over generelle problemstillinger. På sett og vis genereres problemstillingene innen et felt som dette ikke så mye fra interne, faglige premisser som fra et behov for å få til mer hensiktsmessige, mer humane, mer rettferdige løsninger av praktiske problemer i samfunnet. Dette betyr ikke at metodekravene settes til side, eller at det ikke er så nøye med riktigheten av forskningsresultatene. Tvert om, fordi det er en forutsetning, eller et ønske, at resultatene skal danne grunnlag for konkret handling og bidra til å bringe sosialpolitikken nærmere visse målsettinger, er det meget viktig at disiplinkravene holdes godt i hevd under utføringen av forskningsarbeidet.¹

Når studiet av sosialpolitikken sies å være en tverrfaglig disiplin innebærer det at den henter sine forklaringsmodeller og særlig sine uavhengige variabler fra forskjellige fag med ulike forskningstradisjoner. Angrepsmåten i denne undersøkelsen er hovedsakelig sosiologisk, men det er trukket inn variabler og problemstillinger også fra andre relevante fag. Forsøk på tverrfaglig tilnærming kan nok, inntil et teamarbeid er etablert, innebære en fare for overfladisk behandling av visse tema; en enkelt person kan vanskelig være noen spesialist og sitte inne med dyperegående kunnskaper på de forskjellige områder som forskningsproblemer kommer i berøring med.

Når man tar for seg et felt som hittil har vært lite belyst, blir avgrenskingskriteriene uklare og både på godt og ondt avhengig av forskerens egne interesser, materiale, tid, forutsetninger, kontakt med problemområdet og oppsamlete kunnskaper. Dersom resultatene skal være anvendbare, vil også det bidra til å gi styring til undersøkelsen og til valget av variabler. Det er da viktig at iallfall noen av de uavhengige variablene er manipulerbare. Dermed kan forskningen lettere gi grunnlag for inngrep og justeringer.

1. James S. Coleman har fremsatt noen nyttige betraktninger omkring forholdet mellom "discipline research" og "policy research" som på mange måter faller sammen med noen av de siktemål denne undersøkelsen har hatt. Se "Ten Principles Governing Policy Research," ASA Footnotes, Vol. 1 No. 3 (March, 1973), p. 1.

Den sosialpolitiske forskning har i Norge utviklet seg i takt med samfunnsvitenskapene og ikke som i enkelte andre land i takt med behovet for å basere sosialpolitiske avgjørelser på mest mulig solide kunnskaper om sosialpolitiske spørsmål. Dette har hatt betydning for den form forskningsrapportene har fått og den terminologi som har vært brukt.

Dersom man ønsker at den sosialpolitiske forskning skal bli til nytte for samfunnet, er det viktig at forskningsresultatene presenteres på en slik måte at de som kan ha bruk for dem, kan nyttiggjøre seg resultatene og den type argumentasjon som anvendes, og samtidig være klar over de begrensninger som måtte knytte seg til de konklusjoner som er trukket. Dette setter forskningen i et dilemma, fordi behovet for en fagterminologi, med et rimelig høyt presisjonsnivå, vil måtte veies mot behovet for en mer tilgjengelig språkbruk, som både kan bli mer omstendelig og samtidig medfører risiko for en mindre presis og konsistent bruk av begreper.

Likevel er det viktig å kunne beskrive sosiale problemer slik at de blir bedre forstått av dem som står midt oppe i det praktiske sosialpolitiske arbeid, og slik at det kan bli mulig å gjennomføre endringer og forbedringer på grunnlag av de funn som etterhvert blir lagt frem.

1.2. En innholdsoversikt

Slik undersøkelsen er lagt an, er det gjort forsøk på å se Lov om sosial omsorg og det system som er oppbygget omkring denne loven fra flere forskjellige synsvinkler og å skaffe flere forskjellige inntak til beskrivelse av loven og dens virkemåter. Disposisjonen skulle derfor avspeile mangesidighet i tilnæringsmåten.

I det følgende kapittel er det gitt en konkret beskrivelse av Lov om sosial omsorg og hvilke formål og funksjoner loven, sett fra lovgivernes side, forventes å ha. Den administrative struktur som er skapt gjennom loven, er skissert ganske kort, samtidig som hovedlinjene i den ideologi som ser ut for å ha vært sentral i utarbeidingen av loven, er trukket opp. Kapitlet er ment som en innføring i det system som er skapt omkring loven.

Kapittel 3 trekker opp den videre strukturelle ramme som Lov om sosial omsorg virker innenfor og praktiseringen av loven diskuteres i lys av det komplekse system som er skapt gjennom loven og de mange komponenter som

inngår i denne. Diskusjonen er utgangspunktet for de problemstillinger som er presisert i siste del av kapitlet.

I Kapittel 4 er det presentert en skjematisk modell for utøvingen av Lov om sosial omsorg. Modellen har til formål å gi innsikt i de prosesser som skaper de til dels store variasjoner i praktiseringen av loven. Modellen har tre hovedaspekter. Det første knytter seg til forholdet mellom lovens intensjoner og sosialstyremedlemmenes akseptering av de normer som danner grunnlaget for lovens intensjoner. Det andre tar for seg forholdet mellom lovens intensjoner, sosialstyremedlemmenes normakseptering og den faktiske praktisering av loven. Det siste behandler forholdet mellom nåværende praktisering av loven og den lovutøving som kan forventes å utvikle seg over tid. Hoveddelen av kapitlet drøfter ulike sett av variabler som kan forventes å ha innflytelse på utviklingen av de nevnte aspekter.

Kapittel 5 beskriver de fem datasett som danner det empiriske grunnlag for undersøkelsen. Materialet baserer seg både på systematisk observasjon over lang tid, intensiv intervjuing, bakgrunnsopplysninger om samtlige sosialstyremedlemmer, og arkivdata.

I Kapittel 6 er det gitt en empirisk analyse av de opplysninger som ble samlet inn om alle sosialstyremedlemmene for de to første sosialstyreperioder etter at loven trådte i kraft. Disse data er analysert med hensyn til noen mer tradisjonelle bakgrunnsvariabler i tillegg til opplysninger om hvor politisk sentrale sosialstyremedlemmene er, innslaget av profesjonell ekspertise i sosialstyrene, og skiftet i rekrutteringsmønstrer over tid. De rekrutteringsmønstre og oppfatninger av sosialstyrets virksomhet som kommer til uttrykk gjennom valgene til sosialstyrene, er nærmere diskutert.

Kapittel 7 gir en empirisk etterprøving av noen av de forventede relasjoner mellom intensjoner og normakseptering. Etter at det er utviklet måleredskaper for intensjonsomfanget, spennvidden for normakseptering, samt for de uavhengige variablene, inngår variablene i en multivariat analyse hvor normaksepteringen er den avhengige variabel. Til sist er de opprinnelige antakelser modifisert på grunnlag av de resultater som er kommet frem i løpet av analysen, det er fremsatt et nytt sett med hypoteser av mer generell natur, og de sosialpolitiske konsekvenser av undersøkelsen er diskutert.

I Kapittel 8 er det gitt en empirisk etterprøving av noen av forventningene med hensyn til den konkrete lovpraktisering. Lovpraktiseringen, eller

dens spennvidde, er her det sentrale begrep, og etter at det er gjort målbart, inngår det som den avhengige variabel i en multivariat analyse som også vurderer de uavhengige variablers effekt. Resultatene fra denne analysen er så brukt som grunnlag for en revisjon av de opprinnelige antakelser og satt inn i en større sosialpolitisk sammenheng.

I Kapittel 9 er det sosialstyret som en egen sosial enhet som er satt i fokus. Ut fra kunnskap om smågrupper diskuteres rolle- og maktfordelinger i gruppene, motiver og belønninger for deltakelse, og dannelsen av normative strukturer og handlingsforløp. Til sist er det pekt på noen momenter som har betydning for den del av lovpraktiseringsaspektet som har med sosialstyrenes valg av klientell å gjøre.

Kapittel 10 gir en sammenfatning av noen av de resultater og betraktninger som er kommet frem i de foregående kapitler. Lov om sosial omsorg, med dens intensjoner, utøvere, klientell og politiske muligheter, er forsøkt satt inn i en større sammenheng. Det er gitt en vurdering av denne form for organisering av sosiale hjelpetiltak, samtidig som resultatene er vurdert i lys av noen av de forslag til reformer for sosialomsorgen som er lagt frem fra annet hold.

I Kapittel 11 er det gitt noen betraktninger om hvordan undersøkelsens forskjellige resultater og funn kan komme til å bli oppfattet og tolket ut fra ulike sett av grunnholdninger til den sosiale omsorg.

Appendiks A inneholder den fullstendige tekst i Lov om sosial omsorg. Appendiks B inneholder en noe forkortet versjon av de spørreskjema som ble brukt i intervjuundersøkelsen. Appendiks C er underlaget for operasjonaliseringen av intensjonene i Lov om sosial omsorg og er bygget omkring seks konkrete sosialtilfeller og de premisser og begrunnelser for hjelpetiltak som en ifølge loven skulle vente ville bli anvendt.

Det gjøres oppmerksom på at en del av avsnittene i Kapittel 7 og 8 er teknisk-metodiske og noe vanskelig tilgjengelige for dem som ikke før har arbeidet med slike problemer. For å bøte på dette er hovedresultatene fra de undersøkelsene som er presentert i disse to kapitlene gjengitt nokså fyldestgjørende og samlet i egne avsnitt i slutten av kapitlene.