

KAPITTEL 10

SYNTESE

I den foregående del av dette arbeid har vi vært opptatt av å dissekere det system som er skapt omkring utøvingen av Lov om sosial omsorg, dele det opp i forskjellige komponenter og analysere dem ut fra forskjellige synsvinkler. I det følgende har vi prøvd å samle noen av de viktigste resultater og synspunkter, slik at Lov om sosial omsorg igjen, så langt det er mulig, kan fremtre innenfor et helhetlig perspektiv. Samtidig har vi prøvd å se loven på bakgrunn av det større samfunnssystem som den også er en del av. Dessuten er det lagt vekt på de aspekter ved loven som fortsatt vil være sentrale dersom loven skulle komme til å bli revidert i overensstemmelse med noen av de reformforslag som er lagt frem.¹ Diskusjonen bygger på de analyser som er foretatt i de foregående kapitler. Men det er også trukket inn en rekke betraktninger som er mer spekulative og ikke nødvendigvis forankret i systematisk innsamlete data. De forhold som er beskrevet, vil variere fra kommune til kommune, men det kan være viktig i utgangspunktet å understreke at variasjonene ikke éntydig følger en senter-periferi dimensjon.

10.1. Hva er sosiale problemer?

En av de mange diffuse forutsetninger som synes å ligge til grunn for Lov om sosial omsorg, er at sosiale problemer kan "løses" dersom bare forholdene legges godt nok til rette. En slik forutsetning er på langt nær uproblematisk, både fordi det ikke kan trekkes opp noen absolutte grenser mellom

1. Sosialreformkomitéens innstilling II, op.cit. og Sosialreform i 70-åra, op.cit. Fra Vedlegg 2 til St. meld. nr. 71 for 1972-73, Langtidsprogrammet 1974-1977, Spesialanalyse 2, Sosialpolitikk, er bare trukket inn de betraktninger som er mest sentrale for Lov om sosial omsorg.

hva som er og hva som ikke er sosiale problemer, og fordi det ikke kan angis et statisk sett av kriterier for hva som utgjør en løsning av et problem.²

Begrepet "sosiale problemer" kan defineres på mange måter.³ For våre formål kan det være nyttig å peke på tre måter å avgjøre hva som utgjør sosiale problemer i et samfunn.

(1) Sosiale problemer kan defineres ved hjelp av formelle legaliserte kriterier. Det må naturligvis knytte seg store problemer til graden av spesifisering av slike kriterier og mulighetene for å kunne skille klart og entydig mellom hva som er å oppfatte som sosiale problemer og hva som faller utenfor. Det kan sies at trygdellovgivningen skiller ut et område som det gjelder temmelig vel spesifiserte kriterier for.⁴

(2) Det er mulig å forankre en definisjon av sosiale problemer i en bestemt moralsk orientering eller en ideologi. En spesifisering av operasjonelle kriterier kan ha sitt opphav i en slik bakgrunn, og det er intet i veien for at formelle og legaliserte kriterier har sin forankring i et moralsystem eller en ideologisk ramme. Men det kan også være slik at individer og grupper som har den rette tro, får seg overlatt å ta standpunkt i det enkelte konkrete tilfelle, uten at det er gjort forsøk på å gi et formalisert regelverk. I Kapittel 2 ble det drøftet til hvilken grad Lov om sosial omsorg kan sies å ha sitt opphav i hva som ble kalt en sosialarbeiderideologi. Dette er en ideologi som neppe kan avledes eller formaliseres på grunnlag av den undervisningsplan eller de pensummaterialer som foreligger for sosialarbeiderutdanningen. Den er mer av en holdning som bibringes gjennom miljøet, som medfører at de som har fått miljøets stempel, ofte hevder at bare de er kvalifisert for aktivt arbeid i visse deler av den sosiale sektor.⁵ Når dette er sagt,

2. Else Øyen, "Hva er godt sosialt arbeid?", Sosionomen 11 (mai, 1974), pp. 330-335 og 13 (juni, 1974), pp. 402-406.
3. En gjennomdrøfting av ulike definisjonsmåter finnes bl.a. i Irving Tallmann og Reece McGee, "Definition of a Social Problem," i Handbook on the Study of Social Problems, redigert av Erwin O. Smigel (Chicago: Rand McNally, 1971), pp. 19-58.
4. Det er også mulig at Sosialdepartementets arbeid med å skape en "sosialkatalog" kan bidra til å skape en formell avgrensning av sosiale problemer.
5. Se Sosionomen, hvor flere innlegg understreker akkurat dette aspektet ved sosionomutdanningen, f.eks. i motsetning til den utdanning som bare gis ved en distriktshøgskole, (nr. 9, 1972). Jfr. også Heap og Heap, op.cit.

innebærer det ikke at det ses bort fra andre faktorer som også bidrar til å styrke gruppens argumentasjon for kontroll over området, f. eks. behovet for profesjonalisering.⁶

Den grad av spesifisering som selve Lov om sosial omsorg gir, er meget begrenset. Den er en rammelov som trekker opp meget generelle retningslinjer, og det synes åpenbart at den kan fungere bare på grunnlag av en styring ut fra utøvernes moralske eller ideologiske holdninger. Et moralsk eller ideologisk evalueringssystem er generelt og abstrakt, men det forutsettes at det lar seg dedusere konkrete standpunkter ut fra det. Om det er riktig at loven ble til blant annet på grunnlag av en sosialarbeiderideologi, er det betydningsfullt at den yrkesgruppe som presumptivt har tilegnet seg denne ideologi, også gjør krav på å sette loven ut i livet.⁷

(3) Det kan også være nyttig å velge en mer "empirisk" definisjon av sosiale problemer. Sosiale problemer er ikke noe som eksisterer i og for seg, men bare i den utstrekning de oppfattes som sosiale problemer. De utgjør situasjoner som betraktes av noen som bekymringsfulle og som gjør krav på endring og som det oppfattes alternativer for.⁸ Hvem de "noen" er som det her refereres til, må så være gjenstand for nærmere spesifisering.

Om man velger å ta utgangspunkt i en slik empirisk definisjon, betyr det ikke at man underkjenner de mer grunnleggende prosesser som får noen til å ha bestemte oppfatninger. Man velger bare å gjøre de manifeste, atferdsmessige ytringer -- også de verbale -- til utgangspunkt for en avgrensning av sosiale problemer.

Martindale har hevdet at noen teori om sosiale problemer kan ikke få en

-
6. For en mer generell diskusjon av profesjonaliseringsproblematikken, se f. eks. Professions and Professionalization, redigert av J.A. Jackson (Cambridge: The University Press, 1970) og Ulf Torgersen, Profesjons-sosiologi (Oslo: Universitetsforlaget, 1972), pp. 9-42. Sosialarbeidernes egne behov for profesjonalisering kommer f. eks. til uttrykk gjennom innlegg i Sosionomen (se bl. a. nr. 2, 1969, nr. 4, 1972 og nr. 17, 1972), og i Utredning om videreutdanning av sosionomer (Avgitt av Rådet for sosialarbeiderutdanning, nov. 1969).
 7. Dersom Sosialreformkomitéens forslag for sosialomsorgen blir vedtatt, betyr det først og fremst en styrking av de profesjonelle sosialarbeideres stilling, både i det direkte arbeid med klientellet og i forhold til sosialstyret.
 8. Denne definisjon er i overensstemmelse med den som foretrekkes av Tallmann og McGee, op.cit., p. 53.

effektiv utforming dersom man ikke tar den for det den er, nemlig en normativ sosial teori.⁹ Og så lenge vi vet at det eksisterer ulike verdistrukturer, kan vi ikke vente å ha én teori om sosiale problemer, men mange teorier.¹⁰

Det som vel er på det rene, er at om vi skulle velge å diskutere sosiale problemer ut fra en empirisk og dermed relativistisk forankret oppfatning av hva sosiale problemer er, måtte det samtidig falle vanskelig å sitte med forventninger om en enhetlig sosialpolitikk og likhet i standarder fra sosialstyre til sosialstyre.

Den del av norsk sosialpolitikk som faller inn under Lov om sosial omsorg, er nok fra sentralt politisk hold forutsatt å kunne styres ut fra et relativt enhetlig moralsk eller ideologisk holdningsmønster. Men på sentralt politisk hold er det ikke noen klar enighet om hva dette holdningsmønster er, så snart det dreier seg om mer detaljerte spørsmål og konkrete målsettinger. Den politiske enighet i forbindelse med vedtaket om Lov om sosial omsorg, var åpenbart i høy grad en funksjon av at lovforslaget var formulert så dif- fust. Dermed må man falle tilbake på den ideologiske grunnholdning som preget utarbeidelsen av lovforslaget. Det er her det i dette arbeid har vært referert til sosialarbeiderideologien.

Man kunne da oppfatte de sosiale problemer som loven dreier seg om i overensstemmelse med definisjonstype (2) ovenfor. Til den grad det forelig- ger en formalisering i samsvar med denne referanseramme, er det mulig å oppfatte sosiale problemer som avgrenset i samsvar med definisjonstype (1). I realiteten er det imidlertid de lokale folkevalgte lovutøveres oppfatninger som i siste omgang avgjør hva som blir skilt ut som de problemer som faller inn under lovens virkeområde og er i samsvar med definisjonstype (3).

Ett av formålene med dette arbeid har nettopp vært å sammenholde virk- ningene av ulike sett av styringsregler for Lov om sosial omsorg, særlig med bakgrunn i sosiale problemer som definert ut fra en ideologi og som definert ut fra den konkrete atferd som gjør seg gjeldende på lokalplanet. Sosialstyre- medlemmenes normakseptering dreier seg da om graden av uoverensstem- melse mellom de to sett av referanserammer.

9. Egentlig "a judgmentally normative social theory".

10. Se Don Martindale, "Social Disorganization: The Conflict of Normative and Empirical Approaches," i Modern Sociological Theory in Continuity and Change, redigert av Howard Becker og Alvin Boskoff (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1957), pp. 340-367.

Som vi har sett, ligger ett problem i å avgjøre hva som faller innenfor kategorien sosiale problemer. Vi har antydnet tre ulike utgangspunkter for en definisjon, og vi har søkt å knytte disse konkret til ett av hovedsiktepunktene med dette arbeid.

Et annet problem knytter seg til den oppfatning at sosiale problemer har en løsning, bare vilkårene legges til rette for det.

Vi kan rimeligvis løse eller iallfall lindre en lang rekke sosiale problemer. Men ofte vil oppmerksomheten rettes mot symptomene og ikke mot årsakene. Det er forutsetningen at Lov om sosial omsorg også skal stimulere til forebyggende tiltak og rette seg nettopp mot årsaker. Det som her er en hovedsak, er at i bunn og grunn er sosiale problemer omkostninger ved samfunnets måte å innrette seg på. Fordi vi velger, mer eller mindre bevisst, å sette visse goder høyt og søker å få disse goder realisert, skapes det samtidig vilkår som virker fremmede for visse typer sosiale problemer. Dermed er det ikke sagt at problemenes sum er konstant. Det finnes nok samfunnsmessige prioriteringer som minimaliserer problemsektoren. Men trolig må det innrømmes at noen omkostninger i form av sosiale problemer vil det være forbundet med enhver form for sosial og økonomisk struktur.

10.2. Avstanden mellom besluttende og utøvende organer

Lov om sosial omsorg er blitt utformet på sentralt hold og vedtatt i Stortinget, mens altså lovutøvingen foregår på lokalt hold gjennom folkevalgte, kommunalpolitiske organer.¹¹ En slik fremgangsmåte, hvor sentrale politiske organer tar ansvaret for prinsippene for det som skal skje på det lokalpolitiske plan, er i overensstemmelse med konvensjonene. Indirekte i disse konvensjoner ligger en forutsetning om at de motiver Stortinget måtte ha for å vedta en slik lov, også deles av de kommunalpolitiske organer og det lokalsamfunn de skal betjene.

I virkeligheten er det vel så at Stortinget utgjør en gruppe som har til dels andre normer og verdier og er underlagt et annet (sosiologisk) regelverk

11. Juridisk står sosialstyret i en mellomstilling mellom stat og kommune, og er i visse tilfeller organ for staten og i andre tilfeller organ for kommunen. Arvid Frihagen, Lærebok i forvaltningsrett, Del I, (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), p. 79.

enn de lokale sosialstyrer som er tillagt ansvaret for at loven utoves i overensstemmelse med de intensjoner som Stortinget har basert sin avgjørelse på. Det dreier seg om to ganske forskjellige sosiale systemer med liten eller kanskje ingen gjensidig kommunikasjon. Det er to systemer som har forskjellige målsettinger og forskjellige muligheter for å bruke makt, og det er to systemer som vinner og risikerer helt forskjellige ting ved å sette et tiltak som Lov om sosial omsorg ut i livet.

Det var tverrpolitisk enighet om at det trengtes reformer i den sosiale sektor, og en revisjon av den gamle Forsorgsloven av 1900 hadde lenge stått for tur i påvente av utbyggingen av trygdesystemene. Da Lov om sosial omsorg ble fremmet for Stortinget, ble den enstemmig vedtatt. Dette tyder på at det politiske press for å få til en slik lov, var såpass stort at det ville ha vært politiske omkostninger med ikke å vedta loven.

Mens formuleringene i loven ble holdt diffuse, ble det overlatt sosialstyrene å utforme detaljene. Ved siden av at det var viktig å få loven igjennom i Stortinget, hadde det sikkert mye for seg å begrunne diffusiteten i formuleringene ved å referere til det lokale selvstyre og behovet for fleksibilitet i forhold til et skiftende samfunn.

Sosialstyrene selv må ta både den sosiale, politiske og økonomiske risiko ved utøvingen av loven. Og det er en stor risiko, både for det enkelte sosialstyremedlem og kommunen. Dersom sosialstyret virkelig fikk makt til å sette loven ut i livet helt etter dens intensjoner, ville det fort bety økonomisk ruin for mange kommuner. Om sosialstyret med loven i hånd skulle insistere på å definere som sitt arbeidsområde alle de oppgaver av forebyggende art som kan trekkes inn i sosialomsorgen, ville det snart utvikle seg til å bli et nytt politisk organ som i høy grad ville være en trusel i forhold til kommunestyrets innflytelse. Konflikten med lokalsamfunnet kunne få vidtgående konsekvenser. Alt dette tatt i betraktning er det ikke noe merkelig i at sterke interesser er engasjert i å holde sosialstyret på plass som et svakt og ressursfattig organ.¹²

Innenfor alle de barrierer som begrenser sosialstyrets utfoldelsesmuligheter, manøvrerer sosialstyret med en forsiktighet som tilsier at de so-

12. Cf. ante, pp. 95-98.

siale endringer som vel virkelig var tilsiktet i og med vedtaket om Lov om sosial omsorg, foregår i et meget langsomt tempo.¹³

En lov om sosial omsorg med en utforming som hadde tatt hensyn til lokalsamfunnets interesser, ville rimeligvis ha fått en annen utforming. Det kan se ut som om avstanden mellom idealer og realiteter er blitt til som en følge av avstanden mellom beslutende og utøvende myndigheter.¹⁴

10.3. Interessekonflikter i lokalsamfunnet

Hittil har det vært en tendens til å se den langsomme tilnærming til noen av de oppgaver som forutsettes i loven som en funksjon av manglende ressurser, sosialstyrets svake posisjon og sosialstyremedlemmenes manglende innsikt. I det følgende er det argumentert for en annen oppfatning, nemlig at både den manglende innfrielse av loven, de mangelfulle ressurser, sosialstyrets svake posisjon og sosialstyremedlemmenes manglende innsikt er en funksjon av dype og grunnleggende interessekonflikter i samfunnet med hensyn til hvordan sosiale problemer skal defineres og håndteres.

Det har vært hevdet at sosialpolitikken er tverrpolitisk felleseie, og ser en på de partipolitiske programmene, blir dette inntrykket bekreftet.¹⁵ Det er imidlertid bare på et meget abstrakt plan det tilsynelatende er enighet.

Når målsettingene blir konkretisert, forsvinner enigheten. Da oppstår

13. Det er hevdet om kommunene at de "synes i alle fall å ha ein negativ fri-dom . . . , nemleg fridom til ikkje å følgje opp målsetjingar formulert av sentrale styremakter". Se Harald Baldersheim, "Klientar og handle-måtar," Tidsskrift for samfunnsforskning, 4 (1972), pp. 311-336.

14. Det har også vært hevdet at lovgiverne faktisk ikke har ønsket radikale endringer i og med Lov om sosial omsorg. Det har vært viktigere å opprettholde en "konservativ kontroll med de fattige" og en sørget derfor for en ramme om Lov om sosial omsorg hvor tradisjonene fra forsorgstankegangene kunne få fortsette. Når sosialstyrene i så liten utstrekning benytter seg av det vi har kalt intensjonene i loven, skyldes det heller at sosialstyremedlemmene har oppfattet den egentlige mening med lovverket, nemlig bare "å gi skinn av hjelp til de fattige". Jfr. Yngvar Løchen, "Opposisjon ved Else Øyens doktordisputas: Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse", Bergen 6. okt. 1973, manuskript.

15. Yngvar Løchen, "Velferdsstaten og sosialforskningen," i Sosialpolitikken og sosialforskningen (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), p. 29.

det meget delte meninger både om hvordan sosiale problemer skal angripes, og hvordan eventuelle behandlinger av de forskjellige typer av problemer skal prioriteres innbyrdes og i forhold til andre samfunnsoppgaver.¹⁶ Og slik må det vel være i et samfunn som ikke er ekstremt integrert og uten forskjeller i ideologier.¹⁷ Mens sentralpolitikkerne kan unnga å engasjere seg i en debatt om Lov om sosial omsorg som tvinger interessekonfliktene frem fordi presisjonsnivået er lavt, må sosialstyrets medlemmer ned på et så konkret nivå at konfliktene tvinges opp i dagen.¹⁸

Interessekonfliktene er av mange slag og avspeiler både sosialstyremedlemmenes partipolitiske, moralske og sosiale holdninger. En av de grunnleggende konfliktlinjer, slik den kommer til uttrykk i sosialstyret, går mellom lokalsamfunnets villighet til å løse sosiale problemer og de forventninger om løsninger av sosiale problemer som Lov om sosial omsorg reflekterer.

Styringen av sosialpolitikken, dvs., den institusjonaliserte løsning av sosiale problemer, er formelt lagt til sosialstyret. Som det tidligere er påvist er det mange oppfatninger av hva som er sosiale problemer, mange teorier om hvordan sosiale problemer oppstår og mange teorier om hvordan sosiale problemer skal løses. Uten her å gå inn på alle de forskjellige oppfatninger av hva sosialpolitikk skal være, kan det være nyttig å knytte noen kommentarer til et par mer generelle definisjoner av sosialpolitikk.

Ifølge en vanlig økonomisk definisjon, dreier sosialpolitikken seg om en

-
16. Tidligere sosialminister Egil Aarvik definerte f. eks. sosialpolitikken slik: "Sosialpolitikken oppgave i dag er å være en utjevnende faktor, og å sørge for at livsgodene i rimelig utstrekning kan bli oppnåelige også for de folkegrupper som er ute av stand til å oppnå den gjennom egen innsats," Kommunalt Sosialt Tidsskrift, 11-12 (1965), p. 141. Det blir imidlertid ikke presisert hva som menes med "livsgoder" og "rimelig utstrekning" og sannsynligheten taler for at uenigheten på disse to punkter ville være fundamental.
 17. Erik Allardt, "Om samhällspolitiska mål," Social Tidsskrift, 65 (1971), pp. 299-322.
 18. For en definisjon og en generell diskusjon av begrepet interessekonflikt, se f. eks. Robert Axelrod, Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics (Chicago: Markham Publishing Company, 1970), pp. 3-15 og pp. 144-150. Mange av modellene omkring fremveksten og utformingen av interessekonflikter forutsetter (a) at temaet for interessekonfliktene oppfattes av de involverte parter, og (b) at partene går inn i en "Bargaining position", ibid., pp. 144-165. Ingen av de to forutsetningene kan sies å holde stikk for denne analysen.

redistribuering av ressurser.¹⁹ Dersom en aksepterer denne definisjonen, vil det i lokalsamfunnet alltid være noen som må avgi av sine goder (eller av de felles goder) til fordel for løsninger av det som defineres som sosiale problemer. Uten lokalsamfunnets "forståelse" av hva forekomsten eller fraværet av sosiale problemer betyr for deres eget nærmiljø og utfoldelsesmuligheter, vil de investeringer i den sosiale sektor som går utover de aksepterte behov for visse deler av klientellet, bli sett på som unødvendige. I beste fall. I verste fall vil utbetalingene til den sosiale sektor bli sett på som inngrep i personlige goder eller fellesgoder. Toleransen for sosiale problemer er stor på det abstrakte plan, men faller drastisk med investeringenes størrelse, spesielt overfor de såkalte selvforskyldte sosiale problemer. Sosialstyret har flere måter å håndtere dette dilemmaet på.

For det første aksepterer sosialstyrene bare i liten utstrekning at sosialpolitikk er å betrakte som redistribuering. Man definerer heller sosialpolitikk som individuell hjelp, hvor hjelpetiltakene tilpasses en rettferdighets-skala med utgangspunkt i lokalsamfunnets toleransegrenser. De store saker, som kan innebære negative sanksjoner fra lokalsamfunnet mot sosialstyret, oversendes til kommunestyret, slik at en eventuell konfrontasjon skjer via en politisk sterkere gruppe og en gruppe som samtidig skal være "totalfor-svarere" av de kommunale interesser. For det andre velger man ut de grupper av klientell som aksepteres av lokalsamfunnet og investerer sosialstyrets disponible ressurser der, jfr. som ett eksempel de relativt store budsjetter til eldreomsorgen og den markerte interesse for (fysisk) handikappede.²⁰

19. Forarbeidene til Lov om sosial omsorg går ikke inn på denne problematikken, tvert imot dempes betydningen av kommunenes økonomiske ansvar ved at det understrekes at råd og veiledning bør være hovedkomponenter i behandlingen av sosiale problemer. Råd og veiledning i seg selv er en billig ressurs. Dertil kommer at råd og veiledning som regel innebærer at de sosiale problemer løses individuelt ved å tilpasse klienten til sin sosiale situasjon, slik at grunninvesteringene i klientellet reduseres ytterligere.

20. Både i Sosialreformkomiteens innstilling I, Om økonomisk hjelp etter lov om sosial omsorg, av 11. des. 1970, i Sosialreformkomiteens innstilling II, pp. 43-44, og i Skyggekomiteens innstilling, pp. 70-71, går man inn for en delvis overføring til staten av de kommunale sosiale utgifter. Dette begrunnes dels med at kommunenes generelle økonomiske situasjon på den sosiale sektor må styrkes, dels med at forskjellene mellom kommunene i deres behandling av sosialhjelpklientellet, kan reduseres ved hjelp av økonomiske tilskudd. Den siste forutsetningen er
forts.

En mer sosiologisk definisjon av sosialpolitikk går på aktiv inngripen i de strukturer som skaper sosiale problemer. Når en slik definisjon legges til grunn kan interessekonfliktene tre enda klarere frem.²¹ Dels vil sosialstyret ikke ha tradisjon for å gripe inn i problemskapende strukturer, bortsett fra familien og visse typer av begrensede miljøer. Og dels vil den identifisering og direkte belastning som de problemskapende strukturer konfronteres med, skape motsetninger og lojaliteter i lokalsamfunnet som vil mobilisere sterkere interessegrupperinger enn det sosialstyret i sin nåværende posisjon vil være i stand til å mobilisere. Dette gjelder i de tilfeller da de problemskapende strukturer ligger innenfor lokalsamfunnets grenser eller innflytelsesområde. Sannsynligheten er enda større for at de problemskapende strukturer ligger utenfor lokalsamfunnets innflytelsesområde, f.eks. når sterk ekspansjon i ett område fører med seg en uttapping av arbeidskraftressurser og en demografisk forarming i et annet område. En av flere mulige aktiviteter for sosialstyret kunne være å bidra til å skape pressgruppevirksomhet i forhold til de sosiale problemer som oppstår på grunn av strukturer utenfor lokalsamfunnet. Sosialstyret ville da kunne regne med å ha store deler av lokalsamfunnet som støttespillere. Men hittil er dette en aktivitet som sosialstyrene bare i liten grad har definert som en del av sin virksomhet.

-
20. forts. nok bare til en viss grad holdbar. Våre data viser at selv om kommunens økologiske struktur har betydning for sosialbudsjettets størrelse, så er holdningen til hvilke sosiale hjelpetiltak som skal ytes, ikke så mye en funksjon av de faktiske ressurser i kommunen, men i stor grad en funksjon av det enkelte sosialstyremedlems plassering i den sosiale struktur. Dette betyr at selv store ressursinnspørtinger ikke uten videre vil skape lik behandling av klientellet.
21. Det gjør seg her forskjellige oppfatninger gjeldende om hvor langt inn i samfunnsstrukturen man bør gripe for å oppnå færre sosiale problemer. Sosialreformkomitéens innstilling II legger opp til en slik definisjon av sosialpolitikk i sin diskusjon av målsettingen for det sosiale arbeid, pp. 27-33, men er betydelig mer restriktiv når de konkrete oppgaver for sosialstyret nevnes, pp. 98-99. Skyggekomitéen vier en tredjedel av sin innstilling til samfunnsforhold som skaper sosiale problemer, pp. 7-24 og 81-120, men det er uklart hvor mye av det sosiale arbeidet i kommunene som skal befatte seg med slike forhold. Det sies om sosialstyret ikke annet enn at "de folkevalgte må få en langt sterkere stilling i sosialsektoren når det gjelder -- sosial planlegging og annet generelt sosialpolitisk arbeid", p. 80 og pp. 76-79. Vedlegg 2 til St. meld. nr. 71, går et skritt videre og diskuterer strategier og omfordelingsvirkninger i forhold til en del av de strukturer som kan antas å skape sosiale problemer, pp. 35-82.

Tar en for seg den snevre definisjon av sosialpolitikk som Lov om sosial omsorg legger opp til gjennom sin understreking av at det er den individuelle klient som må stå i sentrum for sosialstyrets oppmerksomhet, kommer det også frem sterke interessekonflikter mellom deler av lokalsamfunnet, representert ved visse sosialstyremedlemmer, og det tradisjonelle sosialklientellet. De sosialstyremedlemmer som har størst posisjonsnærhet til klientellet, er ofte de som er mest negative når det kommer til utdeling av ressurser til individuelle hjelpetiltak. Det er ofte også de som er minst villige til å akseptere at det foreligger behovstilstander både hos tradisjonelle og utradisjonelle typer av sosialklientell.²²

Dette har tydelig sammenheng med mangelen på objektive og synlige kriterier for hvem som skal defineres som sosialklientell. De tradisjonelle forventninger om overensstemmelse mellom sosial ulikhet og klassetilhørighet, passer ikke med nye typer av sosiale problemer, dels fordi klassetilhørigheten holder på å viskes ut,²³ dels fordi visse sosiale problemer går på tvers av klasseforskjellene. Jo nærmere ikke-sosialklientell kommer klientellet på de variabler som antas å kunne skille ut sosialklientellet, desto større behov vil det ha for å markere avstand og vise at det ikke kan klassifiseres som sosialklientell. Hjelp til sosialklientellet vil bedre posisjonen til sosialklientellet og skape relativ kortere avstand til de "posisjonsnæres" interesser.²⁴ Selv om de sitter i sosialstyret for å ta vare på sosialklientellets interesser, blir det ofte viktigere for dem å forvalte interessene til likestilte grupper i lokalsamfunnet.²⁵

Lov om sosial omsorg lanserer også en del former for sosialpolitisk

22. Dette er drøftet foran, cf. ante, pp. 151-154.

23. Dennis H. Wrong, "Social Inequality without Social Stratification," i Structured Social Inequality, redigert av Celia S. Heller (London: The Macmillan Company, 1969), pp. 513-519.

24. "Social welfare is the improvement of the relative position of underprivileged," Jorma Sipilä, Sosiaalpolitiikka, Tammi, Helsinki 1970, referert i Raija Julkunen, "The Definition and Function of Social Policy," Seminar i Sosialpolitikk, København, 1972. Sosialstyrets ulyst til å ta i bruk prinsippet om "hjelp til selvhjelp" kan også forstås på denne bakgrunn.

25. Fra annet hold har det vært gitt uttrykk for at sosialstyrene også kanses som kontrollorganer for det offentlige. Tove Stang Dahl, "De okontrollerbare nämnderna," Rättssosiologi. Om lag, konflikt och behov, redigert av Stig Edling og Göran Elwin (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1973), pp. 91-110.

virksomhet som ikke direkte har med klientarbeid å gjøre, som opplysnings- og veiledningsvirksomhet i lokalbefolkningen, koordinering av aktivitetene på den sosiale sektor, og forebyggende arbeid. Som det tidligere er vist, skaper alle disse typer av sosialpolitisk virksomhet så mange sterke interessekonflikter i forhold til andre organer at sosialstyret ikke kan forventes å bevege seg inn på noen av disse områder.²⁶

Konklusjonen må derfor bli at sosialstyret står overfor så pass sterke sosiale krefter at dets utfoldelsesmuligheter er meget sterkt beskåret.²⁷ Det er ikke overraskende at det er i lokalsamfunnets interesse å rekruttere sosialstyret på en slik måte at det blir et svakt organ. Og det er ikke overraskende at sosialstyremedlemmene ikke er villige til å akseptere sentrale normer bak intensjonene i Lov om sosial omsorg, når disse normene avviker så pass mye fra de sosiale realiteter i kommunen.

10.4. Latente funksjoner for sosialstyret

Noen konsekvenser av det en gruppe foretar seg, er tilsiktet og oppfattet av gruppen. Andre konsekvenser har gruppen verken tilsiktet eller oppfattet. Sosiologer kaller av og til disse typer av konsekvenser henholdsvis manifeste og latente funksjoner.

De manifeste funksjoner av sosialstyrets virksomhet er for så vidt klare. I de fleste sosialstyret konsentrerer en seg om utmålingen av de individuelle hjelpetiltakene og prioriteringen mellom forskjellige kategorier av slike som

26. Cf. ante, pp. 200-202. Både i Sosialreformkomiteens innstilling II og i Skyggekomiteens innstilling understrekes det at disse områder mer enn noen gang er å betrakte som sentrale for sosialstyrets virksomhet. Men problemene i forbindelse med sosialstyreaktiviteten på disse områder berøres bare perifert, og det ligger implisitt i innstillingene at om bare sosialstyret blir tilstrekkelig "sterkt", vil interessekonfliktene overvinnnes og sosialstyrets synspunkter vil slå igjennom.

27. Mange av sosialstyremedlemmene gir uttrykk for at de mislykkes i sitt arbeid i sosialstyret, og årsakene til dette forklares som regel ved egen eller andre individers utilstrekkelighet i stedet for ved strukturelle årsaker. De sosialstyremedlemmer som i undersøkelsen skåret dårligst med hensyn til akseptering av intensjonene i Lov om sosial omsorg, var paradoksalt nok de som i størst utstrekning var mest fornøyd med sin egen innsats i sosialstyret. Dette har nok sammenheng med at disse sosialstyremedlemmer sannsynligvis er mer typiske for lokalsamfunnets toleransenivå, og derfor ikke føler konfliktene på kroppen.

søker hjelp. Dessuten holder en løpende kontroll med institusjoner, f.eks. i eldreomsorgen, som allerede er definert inn under sosialstyrets ansvarsområde, diskuterer de sosiale problemer i kommunen, behandler ansettelsessaker, legger frem det årlige budsjettforslag og kommenterer i begrenset utstrekning en del av de øvrige kommunalpolitiske avgjørelser.

Men sosialstyret har også latente funksjoner, hvorav noen kanskje til og med motvirker en effektiv tilnærming til sosiale problemer i kommunen, mens andre kommer i veien for det som ifølge intensjonene skulle være sosialstyrets sentrale oppgaver.²⁸

Slik sosialstyret fungerer, brukes det til å ta brodden av de verste og mest synlige sosiale problemer. Ut fra den enkelte klients situasjon er dette nødvendig og ønskelig, men fra et mer helhetlig synspunkt kan det hende at behandlingen av de sosiale forhold som fører til individuelle behovstilstander utsettes, fordi sosialstyret indirekte virker som en sikkerhetsventil.

For at en situasjon skal kunne gjøre krav på mer alminnelig oppmerksomhet, er det nødvendig at den blir definert som kritisk. Problemene må få lov til å anta en viss størrelsesorden og ikke løses bit for bit på ad hoc-basis i sosialstyret.²⁹ Det ligger her et dilemma som det vel knapt finnes løsninger på; bare de færreste ville være i stand til å akseptere at de enkelte klienters behovstilstander skulle forlenges for å presse frem effektive behandlinger av de sosiale forhold som ligger til grunn for behovstilstandene. Det er imidlertid åpenbart at en altfor sterk individ- eller klient-orientert virksomhet vil kunne komme på tvers av dyperegripende og i det lange løp mer effektive tiltak rettet mot strukturelle sider ved samfunnet.

Mye mer interessant er det vel at den faktiske tilstedeværelse av sosialstyret som forum for løsningen av sosiale problemer i seg selv er en vesentlig barriere i forhold til løsningen av visse problemer. Fra tid til annen oppstår det press på det lokale plan for å gripe inn overfor en del sosiale problemer. Presset rettes mot de folkevalgte som i tur og orden vil kanali-

28. Ifølge Aubert vil lovgiverne bevisst eller ubevisst spille på den tvetydighet som ligger i lovreglene, og undertiden vil noen av de latente funksjoner faktisk være manifeste funksjoner for visse av de impliserte grupper. Vilhelm Aubert, Rettssosiologi, (Oslo: Universitetsforlaget, 1967), pp. 76-84 og 154.

29. "Et av de få veletablerte funn om betingelsene for planlagt praktisk endring går ut på at det må eksistere en solid og velakseptert krisedefinisjon," Dahl Jacobsen, "Politisk fattigdom", op.cit., p. 7.

sere saken videre til sosialstyret, særlig dersom saken er lite populær i det øvrige lokalsamfunn. At sosialstyret i virkeligheten er et forum som ikke er egnet til å foreta seg noe effektivt med problemene, gjøres i denne sammenheng ikke eksplisitt. Men å kunne henvide til et slikt forum kan være en god hjelp når det gjelder å forebygge konflikter mellom dem som presser på for å løse visse sosiale problemer og dem som bare har liten interesse av å investere samfunnets ressurser i løsningen av disse problemene. Samtidig, de som ikke ønsker å løse problemene har fordeler av å kunne overlate saken til et annet forum. De slipper å gjøre sine verdier eksplisitte og blir mindre sårbar for pressgruppevirksomhet.

Foruten at sosialstyret er dårlig utrustet til å handtere saker med særlig rekkevidde for lokalsamfunnet, så fungerer det også som et lukket forum, hvor utenforstående ikke har adgang og hvor det kan være vanskelig å oppnå informasjon.³⁰ Det lukkede forum begrunnes ellers med hensynet til klientenes interesser, og formelt har sosialstyremedlemmene taushetsplikt om det som skjer i sosialstyret. Men taushetsplikten kan brukes på mange måter, undertiden brukes den til å hindre pressgrupper i å få informasjon om hvor langt en sak er kommet, hvilke premisser og synspunkter som har dominert debatten og hvilke gruppekonstellasjoner som har oppstått omkring saken.³¹ Sosialstyrets taushetsplikt i enkeltsaker blir utvidet til også å gjelde mer prinsipielle saker. Derved får sosialstyret latente funksjoner som buffer mellom dem som sitter med den lokalpolitiske kontroll over ressursene og dem som presser på for å fremme sosialpolitiske løsninger.

Om en skulle sette saken på spissen, kunne en si at slik Lov om sosial omsorg fungerer i dag, er den på visse måter en hindring for at sosiale problemer kan behandles effektivt i kommunene. Dels har dette sammenheng med at sosialstyrene er lojale og følger de "spilleregler" som det øvrige lokalsamfunn og den lokalpolitiske struktur setter opp for dem, slik at utradisjonelle og upopulære løsninger av sosiale problemer ikke fremmes. Og dels

30. På forespørsel fra Oslo kommune svarer Sosialdepartementet 8. febr. 1973: "Lov om sosial omsorg forutsetter at sosialstyrets møter skal være lukkede, jfr. §10, fjerde ledd. Selv om hensynet til taushetsplikten ikke gjør det nødvendig i den grad klientsaker ikke behandles av sosialstyret".

31. Hedlén sier at "Socialvårdens delvis slutna system har hittills fått fungera stort sett ostørt av demokratiseringssträvandena på andra områden". Bengt Hedlén, "Socialvård i omvandling", Sosionomen, 2 (1969), p. 6.

har det sammenheng med at så lenge det er noen som antas å ha ansvar for håndteringen av de sosiale problemer og alltid sørger for at de ikke blir altfor synbare, vil det vanskeligere oppstå situasjoner som vil tvinge frem nytenkning på den sosiale sektor.

En annen latent funksjon som indirekte har betydning for det som skjer i sosialstyret, har å gjøre med sosialstyret som forum for andre kommunalpolitiske aktiviteter. I de urbaniserte kommuner ser det ut til å være en stadig sterkere tendens i retning av å konsentrere den kommunalpolitiske aktiviteten slik at de viktigste tillitsverv innehas av en mindre gruppe av sentrale politikere.³² Samtidig opprettholdes ideologien om en bred og demokratisk representasjon til det lokale selvstyre. Disse to tilsynelatende motstridende oppfatninger er det blant annet mulig å opprettholde ved å sørge for bred og representativ rekruttering i de kommunale organer som er mer perifere i det kommunalpolitiske liv. Sosialstyret er et perifert organ som brukes til legitimering av idéen om den brede representasjon. Nærmere en femtedel av sosialstyremedlemmene sier faktisk at de ikke vet hvorfor eller hvordan de er blitt valgt inn i sosialstyret, dvs., de representerer ikke spesielle interessegrupper, men befolkningen "at large". Nærmere halvdel av sosialstyremedlemmene er kvinner, slik at sosialstyret også kan brukes til å demonstrere kvinnes innflytelse på kommunalpolitikken. Dessuten ser det ut som om sosialstyret brukes også som rekruttskole for kommende politikere og som et avlastningssted for eldre kommunalpolitikere som partiene ikke lenger ønsker å ha i mer sentrale posisjoner. Det dreier seg her om latente funksjoner som en også finner i andre nemnder, men det virker som om disse funksjonene er mer markante i sosialstyret, fordi det er mer legitimt å spille dem ut i dette forum. De ovenfor beskrevne mekanismer til utnyttelse av sosialstyret for andre formål blir derfor ikke bare latente funksjoner. De virkelig latente funksjoner blir de virkninger som disse mekanismer i neste omgang fremmer, hvor man for eksempel kan spørre hvilke konsekvenser det har for sosialomsorgen å bruke sosialstyret som springbrett for andre kommunalpolitiske verv, og hvilke konflikter som kan oppstå mellom lojalitet til partiet og lojalitet til de oppgaver som utføres i sosialstyret.

32. Strand og Kjellberg, "Det folkevalgte lederskap i Oslo," op.cit.

10.5. Legmannsskjønn versus ekspertise

Stort sett iverksettes lover av profesjonelle lovutøvere med en viss juridisk og administrativ utdanning. Ved iverksettelsen av Lov om sosial omsorg er derimot folkevalgte legmenn gitt den grunnleggende avgjørelsesmakt. Da denne loven ble vedtatt, ble det ikke reist spørsmål om legmannsinstitusjonen og hvorvidt den var funksjonell i forhold til lovens intensjoner. Legmannsinstitusjonen har sterke røtter i norsk kommunalforvaltning. Det må foreligge tungtveiende grunner om det skal oppbygges et system med en annen forankring enn hos de folkevalgte legmenn.³³ Det begrunnes derfor heller ikke i forarbeidene hvorfor de folkevalgte skal ha en så sterk posisjon i utøvelsen av Lov om sosial omsorg, og det fremmes ikke eksplisitte forventninger om hvilken ekspertise, om noen, de folkevalgte skal ha.³⁴

I vår opprinnelige modell for hvordan Lov om sosial omsorg fungerer, forutsettes det at den innsikt, eller ekspertise, med hensyn til intensjonene i loven som de folkevalgte har, vil ha betydning for utøvelsen av loven. Materialet viser at denne forutsetningen bare delvis er holdbar; utøvelsen av loven er i enda høyere grad avhengig av strukturelle trekk ved lokalsamfunnet enn av den totale innsikt eller ekspertise i det enkelte sosialstyre.³⁵ I det følgende avsnitt har vi sett på en annen type begrensning på sosialstyrenes utfoldelsesmuligheter, nemlig de lokale toleransegrenser med hensyn til hvor mye ekspertise det skal få lov til å hope seg opp i sosialstyret, og det vil egentlig si hvilke definisjoner av sosiale problemer som kan godtas på det lokale plan.

Etter hvert som det er blitt klart at det vil ta lang tid før intensjonene i

33. I en offentlig innstilling sies det: "Kravet om mer betryggende former i den offentlige forvaltning har ikke spesielt tatt sikte på de folkevalgte styreorgans særlige arbeidsform, som en vel stort sett har funnet tilfredsstillende". Innstilling fra Komiteén til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning, avgitt 13. mars 1958, p. 84.

34. Presisjonsnivået er gitt ved følgende typer av utsagn: "Det er .. av stor betydning, spesielt i barnevernsarbeidet og edruskapsarbeidet, å ha personer som har erfaring og innsikt på disse sektorene." Ot.prp. nr. 56 (1962-63), p. 47. "det (er) av viktighet for saksbehandlingen at (legfolk) .. er i besittelse av saklig dyktighet, selvstendighet og uavhengighet." Innstilling av 13. mars 1958, p. 28.

35. Jfr. Kapittel 8, pp. 188-193.

Lov om sosial omsorg fullt vil komme til uttrykk gjennom legmennenes medvirken, har det vært reist spørsmål om legmennene bør skiftes ut med "eksperter", og om det er mulig å øke ekspertisen innenfor den nåværende sosialstyreramme, eventuelt redefinere sosialstyrets oppgaver slik at de nåværende arbeidsoppgaver i større grad blir tillagt eksperter.³⁶ Mindre oppmerksomhet har det knyttet seg til spørsmålet om hvilke funksjoner slike inngrep vil ha for videreutviklingen av Lov om sosial omsorg. På dette tidspunkt er det nødvendig å se nærmere på hva man forstår med "ekspertise", fordi definisjonen av dette begrep har vidtgående konsekvenser for forholdet mellom fagfolk og folkevalgte.

Loven er delvis bygd opp omkring en sosialarbeiderideologi som var fremherskende i 50-årene og 60-årene, og det er derfor rimelig å definere sosialarbeiderne (eller i en snevrere oppfatning, sosionomene) som eksperter på dette området, selv om flere andre yrkesgrupper, leger, psykiatere, psykologer m.fl., også forvalter vesentlige deler av den sosiale sektor.

Lenge konsentrerte sosialarbeiderne seg om den individuelle klient som sitt egentlige ansvarsområde, men etter hvert ble ansvars- eller influensområdet også utvidet til å omfatte familien. Fra å se familiegruppen som medvirkende i den prosessen som fører til sosiale problemer for enkelte familiemedlemmer, var det ikke langt igjen til å se andre grupper i behov av behandling og forebyggende tiltak. Men siden gruppene ikke fungerer isolert i samfunnet, var det bare naturlig at sosialarbeiderne etter hvert også rettet oppmerksomheten mot strukturen i lokalsamfunnet og de sosiale problemer som den skaper. I løpet av de siste få årene har det blant sosialarbeiderne vokst frem et ønske om en ekspertise som knytter seg til "samfunnsarbeid" i betydningen av bearbeiding av de prosesser som skaper og hemmer utviklingen av sosiale problemer på det lokale plan. I det aller seneste har det også blant sosialarbeiderne reist seg røster for å gå enda et skritt videre ved å aktivt gå løs på de strukturer i storsamfunnet som skaper sosiale problemer.³⁷

36. I Sosialreformkomitéens innstilling II, foreslås det at de folkevalgte skal trekkes bort fra all det direkte arbeid med klientellet, og istedet konsentrere seg om planlegging, forebyggende tiltak og det mer generelle sosialpolitiske arbeid, pp. 54-66.

37. Ovenstående representerer en meget forenklet fremstilling av sosialarbeidernes virkefelt. Sosialarbeiderne har selv vært meget opptatt av

Etter hvert som sosialarbeiderne beveger seg fra mikro- til makronivå, fra A til B, se Figur 10.1, øker deres influensområde.³⁸ Men deres ønske om nye arbeidsområder karakteriseres ikke bare ved at det omfatter stadig større deler av befolkningen, det karakteriseres også ved at de beveger seg oppover i statuspyramiden og omfatter grupper av befolkningen som tradisjonelt ikke har vært en del av den sosiale sektor.

Figur 10.1. Sosialarbeidernes influensområde



Det er lite sannsynlig at sosialarbeiderne vil få lov til å utfolde seg noe særlig langt langs denne dimensjon, dersom de skal operere innenfor de formelle systemer og tillegges formelle arbeidsoppgaver. Det er tvert imot høyst sannsynlig at både lokalsamfunn og storsamfunn vil sette grenser for sosialarbeidernes influensområde, slik at de representerer minst mulig konkurranse i forhold til vanlig politisk virksomhet.³⁹

37. forts. den utvikling som har skjedd, og bl. a. tidsskriftet Sosionomen for de siste ti årene avspeiler en nyansert debatt om det sosiale arbeids influensområde og metodikk. Det virker som om de fleste sosialarbeidere fortsatt vil anse individet og familien som de mest relevante objekter for behandling, og bare de færreste vil betrakte makrosamfunnet som objekt for sin ekspertise, fordi de selv går over til å definere inngrep i makrosamfunnet som generell politikk.
38. Lov om sosial omsorg fokuserer på arbeidet med den enkelte klient og hans familie, men så lenge "råd og veiledning" og "forebyggende arbeid" ikke er skikkelig definerte begreper, kan sosialarbeidernes og sosialstyrets influensområde defineres til å omfatte hele spekteret fra A til B.
39. I sosialarbeidernes arbeid med grupper og lokalsamfunn er det en grunnleggende ideologi at de som har problemer, selv skal mobiliseres, f. eks. ved å danne pressgruppevirksomhet. Denne pressgruppevirksomhet vil i de fleste tilfeller være rettet mot de som kontrollerer ressursene,
forts.

Sosialstyremedlemmenes legmannsskjønn må ses på denne bakgrunn. De folkevalgte antas å skulle representere lokalsamfunnets interesser og som legmenn antas de å være en motvekt til ekspertisen. (Samtidig fremmes det forventninger til sosialstyret om også å inneholde en viss ekspertise. Det dilemma som ligger i dette, har vi behandlet i ett av de følgende avsnitt.) Begge disse roller, lokalsamfunnets representant og motvekten til eksperten, inneholder kontrollelementer som begrenser sosialarbeidernes utfoldelsesmuligheter og definisjonene av hva som skal aksepteres som sosiale problemer. Ifølge våre data er det bare unntakelsesvis at de folkevalgtes definisjoner av hva som er sosiale problemer, er videre enn de definisjoner de lokale sosialarbeidere ønsker å bruke. Så lenge sosialarbeiderne opprettholder sin tradisjonelle rolle og bare beskjefter seg med lavstatusklientell, vil sosialstyret nøye seg med å kontrollere de ressurser som sosialarbeideren anvender, men vil ikke kreve kontroll med den ideologi de bruker i sin påvirkning av klientellet, iallfall ikke så lenge denne ideologien krever tilpasning av klientellet og ikke av lokalsamfunnet. Men idet sosialarbeideren flytter sitt influensområde oppover i samfunnet og inn i større grupper, som sterkere kan rette krav til sosialstyret og andre myndigheter, vil sosialstyret utstrekke sin kontroll til også å gjelde sosialarbeidernes ideologi og handlingsfrihet. Og om sosialstyret ikke er sterkt nok, eller om sosialstyret velger å gå i koalisjon med sosialarbeiderne, er det sannsynlig at politiske grupperinger og kommunestyret vil ta over sosialstyrets kontrollfunksjoner.⁴⁰ Å

39. forts. nemlig politikerne. Det er lite sannsynlig at politikerne (og lokalsamfunnet) vil gi en profesjon de har liten kontroll med, muligheter til å motarbeide sine interesser. For en nærmere definisjon av "samfunnsarbeid", se Audun Ervik, "Hva er samfunnsarbeid?", Sosialt forum/Sosialt arbeid, 10 (1972), pp. 184-189.

40. Denne problematikken diskuteres ikke i de forslag til reformer som er lagt frem. Derimot understrekes det at sosialstyret må bli et sterkt og slagkraftig organ, som kan gjøre det i stand til å håndtere de sosiale problemer. Men det går ikke frem av noen av forslagene hvem "motstanderne" til dette slagkraftige organet er, om det er de lokale toleransegrenser eller kommunepolitikerne. Det er i det hele tatt overraskende at begge forslagene fremmes som om lokalsamfunnet representerte et vakuum, hvor sentrale instanser kan introdusere nye strukturer uten hensyn til de gamle strukturer og de interessekonflikter som nødvendigvis må oppstå.

være legmann i sosialstyret betyr da å kontrollere at intensjonene i Lov om sosial omsorg ikke fores lengre ut i livet enn lokalsamfunnet tåler.⁴¹

Men dette er en oppgave som sjelden gjøres eksplisitt. I stedet understrekes det at Lov om sosial omsorg ville fungere så mye bedre om bare ekspertisenivået ble hevet i sosialstyret. Det gjøres ikke klart hvilken type ekspertise som ønskes, om det er ekspertise på individ-nivå, gruppenivå, lokalsamfunnsnivå eller makro-nivå. Og det gjøres ikke helt klart hvor mye ekspertise som ønskes, om hele sosialstyret skal skiftes ut med eksperter, om man bare ønsker en enkelt ekspert eller om man ønsker at hele sosialstyret skal akseptere visse definisjoner av sosiale problemer.⁴²

Det er mange måter man kan fremme denne ekspertisen på. Man kan for eksempel blant de folkevalgte i sosialstyret inkludere eksperter, man kan velge de folkevalgte etter kriterier som fremmer intensjonene i Lov om sosial omsorg,⁴³ eller man kan sende de folkevalgte på kurs m.m. Resultatet blir for så vidt det samme: Ekspertisen vil ikke få lov til å utfolde seg fritt. Definisjonen av sosiale problemer og sosiale løsninger vil alltid bare få lov til å være noe videre enn det lokalsamfunnet aksepterer, fordi det finnes toleransegrenser for akseptering i lokalsamfunnet som ikke kan overskrides uten at det blir satt inn kontrollfunksjoner som kan ligge enten i eller utenfor den sosiale sektor.⁴⁴ Kontrollfunksjonene vil nemlig bli vanskeliggjort, når

41. I en sosialarbeiders "Erfaringer fra samarbeid med folkevalgte innen kommunalt sosialt arbeid," Lucy Hansson Søhr, Sosionomen, 7 (1969), heter det bl.a.: "Men vi skal ikke se bort fra at de folkevalgte organer gir oss viktige informasjoner om de holdninger og det syn på sosiale problemer som til enhver tid er rådende, og derfor gir oss muligheter til å teste ut på forhånd noen av de reaksjoner klienten kan komme til å møte hos naboer og sambygdinger, ut i fra våre valg av behandlingstiltak og virkemidler" (p. 22).

42. Det blir som regel hevdet at "sosialstyret må ha en viss innsikt i sosiale problemer", men dette utsagn betyr egentlig ingenting, om man setter det i relasjon til vår definisjon av hva sosiale problemer er.

43. Cf. ante, pp. 158-160.

44. Organiseringen av trygdene representerer for så vidt en variant av samme prinsipp. Her er det ikke spørsmål om hvor stort influensområde "trygdeekspertene" har med hensyn til andeler av befolkningen, men hvor stort spillerom de har til å påvirke befolkningen på andre måter enn de vedtatte. Det er ikke vanskelig å oppnå enighet om at denne mulighet nesten er lik null, fordi reglene i trygdlovgevingen er fastlåste med små muligheter for individuelle påvirkninger. Ekspertenes influensområde er derfor svært begrenset, og følgelig er behovet for kontroll fra lokale folkevalgte organer lite. De lokale trygdestyrer viser seg derfor også å være uten reell makt.

kontrollorganet blir invadert av eksperter, og for lokalsamfunnet kan det synes nødvendig enten å fjerne ekspertene fra sosialstyret, gjøre sosialstyret til et sterkere kontrollorgan, eller tilbakeføre kontrollen til kommunestyret.⁴⁵

For å illustrere ovenstående kan det skjema som ble skissert foran (Figur 10.1) utvides til både å omfatte ekspertenes ønskete influensområde og det ansvarsområde de faktisk blir tillagt, se Figur 10.2. Det antas her at de folkevalgtes behov for kontroll med ekspertene vil stige med ekspertenes behov for økende influensområde, slik at dette gir seg utslag i press i retning av minkende ansvarsområde for ekspertene.

Dette illustreres ved at jo nærmere ekspertene kommer til B (dvs. jo større influensområde de forsøker å oppnå), desto sterkere kontroller og grenseoppgang fra de folkevalgte vil de møte, slik at deres formelle ansvarsområde reguleres og understrekes.⁴⁶

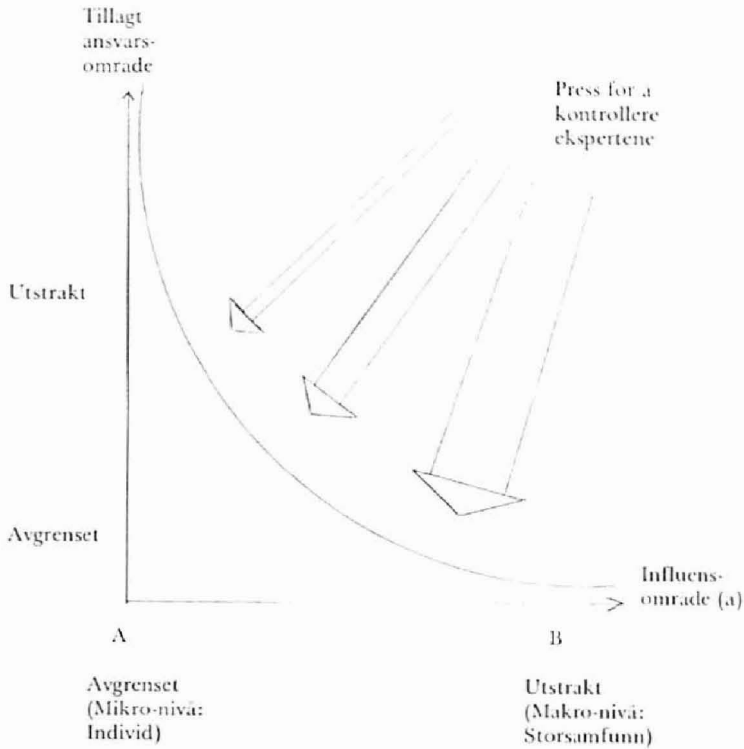
Våre manglende kunnskaper om andre deler av den kommunale sektor tilsier at vi ikke strekker gyldigheten av ovenstående lengre enn til den sosiale sektor. Det er sannsynlig at kurven i Figur 10.2 bl. a. vil bli påvirket av (1) ekspertenes grad av profesjonalisering, hvor en sterk og akseptert profesjon vil ha større kontroll over eget influensområde, og lettere vil kunne legitimere sin egen berettigelse, og (2) problemenes kompleksitet, som vil få legmennene til å vike tilbake og overlate avgjørelsesansvaret til ekspertene.⁴⁷

45. Cf. ante, p. 97. I en artikkel av Per Sundby hevdes det at det ikke behøver være noen motsetning mellom legmannsskjønn og faglig innsikt, jfr. "Alternativ i sosialomsorgen," Kommunalt Sosialt tidsskrift, 11 (1969), p. 119. Kanskje dette utsagn er holdbart på det ideologiske plan, men vår analyse tyder på at det ikke er uproblematisk når systemet omkring Lov om sosial omsorg blir satt inn i den struktur som det er nødt til å fungere innenfor. Fagfolkene får utstrakt myndighet innenfor de veldefinerte problemer, mens legmennene forbeholder seg kontrollen over de udefinerte problemene. Selve definisjonen av problemområdet ser ut til å fremkomme som et resultat av en langvarig drakamp mellom fagfolk som innovatører og legmenn som motstrebende akseptører.

46. I stedet for å sette opp eksperter mot folkevalgte, eller folkevalgt ekspertise mot legmannsskjønn, er det mulig man her kan gå tilbake til den tidligere distinksjon mellom sektorforsvarer og totalforsvarer. Hovedsakelig er denne distinksjon den samme som den mellom ekspert (forsvarer av det spesielle området som han har innsikt i), og legmann (som forutsettes å representere interessene til hele det lokalsamfunn han er valgt for), cf. ante, pp. 100-101, og Olsen, "Informasjon og innflytelse," op.cit., pp. 157-158.

47. Knut Dahl Jacobsen, "Ekspertenes deltakelse i den offentlige forvaltning," Den andre nordiske konferanse for statsvitenskap, Helsinki 1968, stensil.

Fig. 10.2. Relasjoner mellom ansvars- og influensområde for eksperter i den sosiale forvaltning.



(a) Influensområde, jfr. Figur 10.1. Influensområdets utstrekning bestemmes av størrelsen på de enheter det er mulig å påvirke, intensiteten i påvirkningen og forventet samfunnsmessig effekt av påvirkningen.

Sosialarbeiderne står jo i den situasjon at de verken har en sterk profesjon eller har greid å definere sine problemer så eksklusivt at deres ekspertise alene er påkrevd, når avgjørelsene skal tas. Sosialreformkomitéen har fremmet forslag om funksjonsfordeling mellom folkevalgte og eksperter, slik at ekspertene i sterkere grad enn før skal få ha ansvar for klientellet. Det er ikke gjort eksplisitt hvilke deler av klientellet, ifølge vår terminologi, det dreier seg om, men det er sannsynlig at det her er tale om individnivå

og bare i begrenset utstrekning gruppe-nivå.⁴⁸ Ifølge vår modell skulle en funksjonsfordeling være lettest å gjennomføre på akkurat dette område, hvor interessene til de folkevalgte er minst.

Slik Lov om sosial omsorg praktiseres, dekker den imidlertid ikke alle de områder den burde, fordi sosialstyrene så mange steder ikke får mulighet til å arbeide med andre funksjoner enn klientarbeidet. Det er derfor nødvendig å trekke inn variasjonen i sosialstyrets influensområde som en modifierende variabel. En kan således forvente at jo snevrere influensområde sosialstyret opererer innenfor, desto vanskeligere vil det ha for å akseptere forslaget om funksjonsfordeling.⁴⁹ Dette er simpelthen fordi sosialstyret ikke oppfatter andre mulige arbeidsoppgaver, og derfor er nødt til å holde fast ved klientarbeidet for å legitimere sin eksistens.

Går vi videre over på makroplanet, ser vi at begge de to komitéforslag bruker mye plass på de strukturer i storsamfunnet som skaper sosiale problemer. Det anvises imidlertid ingen strategier med hensyn til hvordan slike problemer skal kunne defineres og angripes; det er kanskje begrunnet i en oppfatning av at slike problemer bør angripes fra storsamfunnet og ikke fra lokalsamfunnet. Samtidig er det klart at jo nærmere man kommer til inngrep på makronivået, desto flere interessegrupper vil man utfordre. Det er likevel mulig at arbeidet med å påvirke storsamfunnet er et av de nye arbeidsområder som sosialstyret kan engasjere seg i uten å møte altfor sterke kontroller fra lokalsamfunnets side. Arbeid rettet mot storsamfunnet forutsetter imidlertid at sosialstyrene er i stand til å danne horisontale koalisjoner, for eksempel med andre sosialstyrer, om beslektede sosiale problemer av den type som vil påføre storsamfunnet omkostningene og lokalsamfunnet fordelene. Et eksempel på en slik situasjon er pendlerproblemet, som det

48. Mange sosialarbeidere vil oppfatte den foreslåtte funksjonsfordeling som en utvidelse av deres influensområde, fordi de hittil har måttet dele klientarbeidet med de folkevalgte, cf. fotnote 7. I virkeligheten representerer funksjonsfordelingen samtidig formaliserte kontroller med hvor langt inn i samfunnet sosialarbeiderne i fremtiden skal få lov til å utvide sitt influensområde, og hvilke problemer de skal få lov til å kanalisere sin energi mot.

49. Finn Rosslund, medlem av Sosialreformkomitéen, har i møter rundt om i landet presentert komitéens forslag bl.a. om funksjonsfordeling mellom folkevalgte og eksperter. Han bekrefter i en samtale, at motstanden mot å akseptere en slik arbeidsdeling noen steder er meget sterk, og at den ser ut til å ha sammenheng med sosialstyrets perspektiver på sin egen situasjon.

vel er bred enighet om er "urettferdig" og strukturelt betinget. Felles press-gruppevirksomhet vil dog bare være mulig så lenge storsamfunnet ikke kontrollerer ressursene som sosialstyret skal arbeide med, og så lenge sosialstyret selv fordeler midlene til den sosiale sektor. En overføring til staten av disse utgifter, slik Sosialreformkomitéen foreslar, kan faktisk introdusere kontroller som kan hemme strategier rettet mot storsamfunnet.

10.6. Kontakten med klientellet

Ifølge Sosialreformkomitéens forslag skal det direkte klientarbeid overføres til profesjonelle sosialarbeidere og andre med "faglig utdanning", mens de folkevalgte skal konsentrere seg om utformingen av det sosialpolitiske arbeidet i kommunen.⁵⁰ Forslaget begrunnes dels med hensynet til klientellet, og dels med behovet for et sosialstyre som kan konsentrere seg om "policyorienterte" oppgaver i den sosiale sektor uten å skulle være nødt til å bruke krefter på detaljutformingen av hjelpetiltakene til klientellet.

Grenseoppgangen mellom folkevalgte og sosialarbeidere med hensyn til ansvaret for de individuelle hjelpetiltakene har mange steder vært en kilde til konflikt og irritasjon, bl.a. fordi de profesjonelle sosialarbeidere føler at sosiale problemer er for kompliserte til å bli overlatt til ikke-fagfolk,⁵¹ samtidig som de folkevalgte mener at de bør ha kontrollen med de ressurser som de er satt til å forvalte. Det er derfor ikke overraskende at stemningen blant sosialarbeiderne er overveiende positiv for den delen av Sosialreformkomitéens forslag som omhandler funksjonsfordelingen mellom folkevalgte og fagfolk, mens de folkevalgte gjennomgående har stilt seg mer kjølig til denne delen av forslaget.⁵²

Det har vært lansert andre synspunkter i denne sammenheng. Det har vært hevdet at de folkevalgte vil miste følingen med det essensielle i de sosiale problemer, om de ikke får beholde kontakten med klientellet. Samtidig

50. Sosialreformkomitéens innstilling II p. 66 og pp. 98-99.

51. Lov om sosial omsorg "har i alt for stor utstrekning gitt folkevalgte i sosiale nemnder adgang til å drive klientarbeid, noe som kan ha uheldige konsekvenser", Norsk sosionomforbunds uttalelse til Sosialreformkomitéens innstilling nr. 2, avgitt 27. februar 1973.

52. Jfr. diskusjonen i avsnittet "Legmannsskjønn versus ekspertise" ovenfor.

har det vært sagt at klientellet ikke har mer skade av å ha kontakt med folkevalgte enn de ville ha av å ha kontakt med andre mennesker i sitt lokalsamfunn. Det har også vært hevdet at det ikke er fagfolk nok til å ta vare på alle sosialklienter, slik at sosialomsorgen i alle fall i en overgangsperiode må arbeide med substitutter, som da like gjerne kan være de folkevalgte. Dessuten har det vært sagt at nærdemokratiet må baseres på at ikke bare ekspertene men også de folkevalgte har kontakt med alle lokalsamfunnets beboere.⁵³

Mye av uenigheten i diskusjonen skyldes en fundamental uklarhet om hva klientarbeid er og hvilke konkrete typer av kontakt med klientellet som skal defineres som klientarbeid.⁵⁴ Tenker man med klientarbeid bare på det som skjer i et lukket rom mellom klient og sosialarbeider, eller skal for eksempel klientens første møte med og inntrykk av sosialkontoret også defineres som klientarbeid? Vi vet at et slikt førsteinntrykk ofte kan være vesentlig for den videre behandling av klienten. Ideelt sett skal vel også den økonomiske hjelpen utbetales på en slik måte at den ikke oppfattes som nedverdiggende eller stigmatiserende, slik at selve utbetalingsprosedyren blir en del av behandlingsprosessen. Og når skal den kontakt som oppstår i en eller annen sosial situasjon mellom en klient og et sosialstyremedlem defineres som en vanlig mellommenneskelig relasjon eller som et ledd i den klientbehandling som ellers drives ved sosialkontoret? En kunne trekke frem mange typer av eksempler på hvor problematisk klientarbeidsbegrepet er, og reise spørsmål som det ikke finnes konkrete svar på.⁵⁵ Derfor blir det da også vanskelig å avgjøre hvilke kontakter med klientellet som skal henregnes som behandling eller håndteres profesjonelt, og det blir uklart hvilken av de nåværende kontakter mellom folkevalgte og klienter som ifølge forslaget skal viderebefordres til de profesjonelle.

53. Disse og andre argumenter er gitt mer utførlig behandling i Per Sundby, "Alternativ i sosialomsorgen," op. cit., og artikkel med samme tittel i Kommunal sosialt tidsskrift, 10 (1969); Knut Langfeldt, "Folkevalgt og ekspertise," Arbeiderbladet, 20. nov. 1972; og i en del av de innlegg som ble holdt på Norsk Forening for Sosialt Arbeids konferanse om Sosialreformkomitéens innstilling nr. 2, i Oslo okt. 1972.

54. I Sosialreformkomitéens innstilling II refereres det til "klientarbeid", "klientbehandling", "profesjonelt arbeid", og "faglig arbeid" i forhold til klientellet, men begrepene defineres ikke.

55. For den som har tilegnet seg sosialarbeiderideologien skulle det nok være mulig å avlede svarene. Men ofte vil de sosiale realiteter ikke tillate en omsetning av svarene i praksis.

Det dreier seg her om tre parter, de folkevalgte, klientellet og sosialarbeiderne, som alle både vil vinne og tape noe ved at avstanden mellom de folkevalgte og klientellet forlenges i og med at sosialarbeiderne overtar all kontakten med klientellet. Det er lite sannsynlig at fordelene på samme tid kan styrkes for alle de involverte.

I vår undersøkelse har vi først og fremst vært opptatt av de folkevalgtes plass i systemet, ut fra den betraktning at det er de som er tillagt retten til å definere hva som skal være å oppfatte som sosiale problemer i lokalsamfunnet, og at det ofte vil være deres oppfatninger av klientellets behov, mer enn klientellets faktiske behov, ut fra andre sett av kriterier, som vil bestemme utformingen av de sosiale hjelpetiltakene innenfor rammen av Lov om sosial omsorg. Og om innstillingen til reformer i sosialomsorgen blir fulgt, vil de folkevalgtes posisjon i den fremtidige politiske utforming av den sosiale sektor kanskje bli enda sterkere.

Ett av resultatene fra vår undersøkelse tyder på at de folkevalgtes kontakt med klientellet er en av de faktorer som har sterkest sammenheng med deres akseptering av noen av de intensjoner som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg. Gitt at sosialstyremedlemmene ikke på forhånd er negativt innstilt til å hjelpe sosialklientellet, kan det se ut til at økt kontakt med klientellet bidrar til å øke deres forståelse av hvilke hjelpetiltak som er nødvendige, og generelt bringer dem mer i overensstemmelse med lovens intensjoner. Rent umiddelbart skulle en derfor tro at en selektiv rekruttering til sosialstyret,⁵⁶ og en struktur som sørger for kontakt mellom de folkevalgte og klientellet ville maksimere opprettelsen av de hjelpetiltak som forutsettes i sosialomsorgen.

Egentlig har vi jo ikke klarlagt hvorvidt det er kontakten med klientellet som har bidradd til å skape den gjennomgående mer positive holdning til klientellet, eller om det tvert imot er den positive holdningen som har fremmet kontakten med klientellet. Det betyr for så vidt heller ingen ting i denne sam-

56. Det skulle ikke være vanskelig å få til en selektiv rekruttering av sosialstyremedlemmer med en noenlunde positiv innstilling til sosialklientellet. Det viser seg nemlig at de som er mest passive i valget til sosialstyret (dvs. alle som svarer "vet ikke" på et spørsmål om hvorfor de ble valgt inn i dette organ), gjennomgående også er de som har minst forståelse for sosialklientellets behov. En selektiv rekruttering av de som er mest motiverte for å delta i sosialstyret, ville på samme tid både sikre en gjennomgående mer positiv holdning til klientellet, og en generelt mer aktiv deltakelse i den lokale sosialpolitikken.

menheng. Det essensielle er at de sosialstyremedlemmer som faktisk har kontakt med klientellet, med større sannsynlighet også vil være de som i tråd med lovens intensjoner vil støtte sosialarbeiderne i deres arbeid med å finne adekvate hjelpetiltak. Det finnes mange eksempler på at sosialstyremedlemmer og andre i stedet for å hjelpe klientellet har brukt kontakten til å stigmatisere klientellet. Slike forhold vil det selvfølgelig være viktig for sosialomsorgen å kunne eliminere. Men prisen for å lage strukturelle endringer som fjerner sosialstyremedlemmene fra sosialklientellet vil da også være at den store gruppen av "positive" sosialstyremedlemmer blir eliminert som medspillere for sosialarbeiderne i marken.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at sosialomsorgen, kanskje mer enn noen annen offentlig sektor, lider av mangel på opplysninger om sin egen virksomhet. Økt tilbakeføring av informasjon gjennom økt kontakt mellom folkevalgte og klientell vil være en av mulighetene for å evaluere utbyttet av de investeringer som foretas i den sosiale sektor og skape bedre forståelse for hvordan sosiale problemer best kan angripes.

Både data fra denne undersøkelsen og fra andre undersøkelser tyder på at jo mer kunnskap en har om en avviker, desto mer forståelse vil en utvise overfor hans eller hennes avvik og desto mindre fordømmende vil ens holdning være.⁵⁷ Dette tilsier også at en nærmere kontakt mellom folkevalgt og klient ikke nødvendigvis vil være til skade for klienten. I argumentasjonen til fordel for en innskrenkning i de folkevalgtes kontakt med klientellet har også taushetsplikttargumentet vært brukt.⁵⁸ Men mye tyder på at taushetsplikten, slik den virker i det gjennomsluktige lokalsamfunnet, og spesielt innenfor sosialomsorgen, delvis er en illusjon. Den sperrer ikke effektivt for informasjon og fører ofte til forvrengning av informasjonen.

Det har fra forskjellige hold vært lansert forslag om at tilbakeføringen av informasjon om klientellet skal ivaretas gjennom representasjon av klientellet i sosialstyret.⁵⁹ Det er mulig at en slik ordning vil vinne frem, fordi den er i pakt med andre tendenser i retning av medinnflytelse. Men det er lite sannsynlig at slik representasjon vil øke sosialstyrets informasjons-

57. Else Øyen, Ugifte mødre. En sosiologisk undersøkelse. (Oslo: Universitetsforlaget, 1966), pp. 163-164.

58. Se for eksempel Olav T. Laake, "Sosialt arbeid -- ikke for amatører," Sosionomen, 7 (1969), p. 13.

59. Ibid, p. 19.

mengde nevneverdig. Den klient som har så mye overskudd at han eller hun er i stand til å solidarisere seg med gruppen av klienter, og som har tilstrekkelig mot til å fremme upopulære standpunkter i et forum som vedkommende er avhengig av for å få hjelp, er allerede i den stilling at han eller hun er lite typisk for det klientell vedkommende skal representere. Sannsynligheten taler for at vedkommende til og med er kommet godt på vei mot å kunne ordne opp i sine egne problemer, dvs. er på vei ut av rollen som sosialklient.⁶⁰

Tendensen til å gjemme klientellet bort, enten ved å sende det til institusjoner eller ved å overlate det i sin helhet til en enkelt profesjon, kan komme til å motvirke integrasjonen av klientellet i lokalsamfunnet, som vel er det egentlige mål for mesteparten av det sosiale arbeid. Men integrasjonsprosessen er ofte smertefull, og i løpet av denne prosess kan det være nyttig for klientellet å være beskyttet av en profesjon som ikke tillater innblanding fra folkevalgte og andre.

Dette er en av de prosesser det må være viktig å få satt i fokus;⁶¹ den er viktigere enn den drakamp som for øyeblikket synes å pågå mellom folkevalgte og profesjonelle om hvem av dem som skal få makten over klientellet og retten til å ha kontakt med det. Drakampen kan imidlertid forstås på bakgrunn av det vi diskuterte i foregående avsnitt om legmannsskjønn versus ekspertise.

10.7. Rettferdighet og sosialomsorgsideologi

En av de sterkeste normer som synes å ligge til grunn for Lov om sosial omsorg, er kravet om individuell behandling av den enkelte klient. Mens trykkesystemet er bygd opp omkring en ideologi basert på rettferdighet i forhold til relativt veldefinerte kriterier og tildelingsprinsipper, mangler sosial-

60. Det vil her være forskjell mellom rollen som sosialklient, som må antas å være en tidsbegrenset rolle, og f.eks. rollen som pensjonist eller uføretrygdet, som er en permanent rolle, og derfor skaper andre betingelser for en varig og typisk representasjon.

61. Den "direkte konfrontasjon med det almenmenneskelige -- er det viktigste spenningsfelt, den egentlige bakgrunn for sosialpolitikk, sosialadministrasjon -- idag". Natalie Rogoff Ramsøy, Sosialpolitikk og "den administrative reduksjonisme," Innlegg ved det nordiske forskerseminar om sosialpolitikk, Rungsted, Danmark, okt.-nov. 1972.

omsorgen både veldefinerte kriterier og tildelingsprinsipper, og det fremheves at det er den enkelte klients "helhetssituasjon" som skal vurderes når hjelpen tildeles. En bør ikke trekke ut enkeltkjennetegn ved klienten og legge dem til grunn for vurderingen, uten at disse kjennetegn vurderes på bakgrunn av klientens totale situasjon. Den struktur som er skapt omkring Lov om sosial omsorg klarer imidlertid ikke å ta vare på denne ideologien og istedet undergår ideologien transformasjoner som gjør at den nærmer seg den ideologien som er karakteristisk for trygdesystemet.⁶²

Denne transformasjonen er blant annet en funksjon av (a) sosialstyremedlemmenes og administrasjonens eget behov for forenkling og konsistens, (b) klientellets og lokalsamfunnets behov for likebehandling, (c) systemets behov for beskyttelse, og (d) arbeidspress og prioriteringsvansker i den sosiale sektor.

Det er ingen gitt å si hvor grensen for de relevante opplysninger går, når en klients situasjon skal vurderes og de optimale hjelpetiltak tildeles. Mange vil umiddelbart mene at økonomisk evne og arbeidsmuligheter bør være utslagsgivende faktorer for avgjørelsen om hjelpens art og størrelse. Men klientens eller en hvilken som helst persons arbeidsmuligheter vil igjen være betinget både av personlige faktorer, som utdanning, motivasjon, helse og situasjon i hjemmet, og av strukturelle faktorer, som arbeidstilbud, stabilitet

62. Vi har her å gjøre med to slags orienteringer med hver sin rettferdighetsideologi. På den ene side er målsettingen hva vi kunne kalle en partikularistisk rettferdighet. Hver individuell klient skal behandles som et unikt tilfelle. Hele hans eller hennes livssituasjon skal vurderes og den endelige avgjørelse, f.eks. om hjelpetiltak, skal treffes på grunnlag av en helhetsvurdering. Sosialomsorgsideologien, slik den kommer til uttrykk gjennom forarbeidene til Lov om sosial omsorg, er preget av denne slags rettferdighet. På den annen side har vi den målsetting som ligger i en universalistisk rettferdighet. For best mulig å realisere denne målsetting er det viktig å ha fastlagt vurderingsdimensjoner som er de samme for alle enkelttilfeller som er gjenstand for vurdering. Det å ha ensartede standarder til rådighet er viktigere enn å kunne trekke inn den mengde av informasjon som må til for å kunne foreta en helhetsvurdering. Under denne ideologien er individer ikke unike; de er tvert imot like i den forstand at de kan beskrives på grunnlag av et bestemt sett faktorer og deres verdier på disse faktorer blir avgjørende for den konklusjon som trekkes om hjelpetiltak. Trygdelovgivningen er preget av denne slags rettferdighet.

Uttrykkene partikularistisk og universalistisk er inspirert av de betraktninger som knytter seg til mønstervariablene slik de er utformet av Talcott Parsons i The Social System, (Illinois: Glencoe, 1951). Se Øyen, "Ideologies in Social Policy," op.cit., for en nærmere diskusjon av forskjellene i de to ideologiene.

på arbeidsmarkedet og transportmuligheter, for bare å nevne noen av de mest åpenbare typer av faktorer.

Man kunne tenke seg at jo flere opplysninger en fikk om en klient, desto lettere ville det være å gi den type hjelp som er egnet til å få vedkommende til å klare seg. Men opplysningene er sjelden entydige, og peker ikke alltid mot samme løsning. Sosialstyremedlemmene og administrasjonen får dermed oppgaven å vurdere de forskjellige opplysninger mot hverandre, avgjøre hvilke av de mange inkommensurable opplysninger som skal tillegges mest vekt, og så oppnå enighet om en løsning. En slik saksbehandling er ikke bare tidkrevende, men kaller også frem en god del verdikonflikter som i lengden vil gjøre det temmelig energikrevende å være med i sosialstyret.⁶³ Det er derfor tydelig at sosialstyret prøver å finne frem til en del enkle og akseptable hjelpe- og tildelingskriterier som kan lette saksbehandlingen og minimalisere konfliktene i sosialstyret.⁶⁴ Denne fremgangsmåte passer for så vidt godt inn i den drakamp som undertiden foregår mellom de folkevalgte på den ene side og ekspertene (sosialsjefen og sosialadministrasjonen) på den annen side. Opplysningene om klientellet filtreres av administrasjonen før de når frem til de folkevalgte. Dermed får administrasjonen selv en sterkere kontroll over hjelpetiltakenes størrelse og art.⁶⁵

En annen fremgangsmåte som vi tidligere har behandlet og som også har innflytelse på hvilke kriterier som skal legges til grunn for hjelpen, er den rollefordeling som ser ut til å foregå blant sosialstyremedlemmene. Her vil visse medlemmer stake opp sitt eget "ekspertiseområde", som de andre mer eller mindre aksepterer, og som tilsier at vedkommende blir tillagt autoritet, og får det avgjørende ord i visse typer saker.⁶⁶

63. Cf. ante, pp. 197-198.

64. Den mengde av informasjon som klientellet stiller til rådighet for sosialstyrets avgjørelser, påvirker derfor likebehandlingen av klientellet mindre enn de lett gjenkjennelige argumenter som sosialstyret er interessert i for å kunne fordele godene etter likebehandlingsprinsippet. Knut Dahl Jacobsen, "Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet," Tidsskrift for Samfunnsforskning, nr. 2, 1965, p. 149.

65. Dette er en strategi som saksbehandlere og sosialsjefer ofte erkjenner åpent. Det er f.eks. lettere å få en sak igjennom i sosialstyret om klientens gode egenskaper blir understreket, mens hans negative egenskaper ikke blir nevnt. Saksbehandlerne lærer etter hvert hvor grensene for sosialstyrets definisjoner av hjelpetiltak og sosiale problemer går, og hvilke grenser som ikke kan overskrides.

66. Cf. ante, pp. 198-199.

Behovet for forenkling og behovet for konsistens både i forhold til tidligere avgjørelser og i forhold til egne verdier, representerer interne krefter i sosialstyret som motvirker den individuelle behandling og fleksibilitet i hjelpetiltakene som Lov om sosial omsorg legger opp til.⁶⁷

Hvert enkelt sosialstyre utvikler sine egne normer med hensyn til hvilke rettferdighetsstandarder som skal anvendes overfor klientellet. Jo sterkere behovet for likebehandling blir, desto enklere og mer sammenlignbare kriterier for hjelp synes det å bli lagt vekt på. Tendensen i mange sosialstyrer går i retning av å gi hjelp til livsopphold og bare det. Fra sosialarbeiderhold forklares dette som regel ved å referere til sosialstyremedlemmenes mangel på innsikt i andre alternativer, men det er ingen tvil om at pengebeløp til livsopphold (hvor klientenes nød kan standardiseres og gjøres sammenlignbar) også er et uttrykk for en rettferdighetsstandard som det noenlunde lett kan oppnås enighet om i sosialstyret. Viktig er det derfor å være oppmerksom på at de rettferdighetshensyn som trekker i retning av økonomisk og dermed kvantifiserte og sammenlignbare ytelser til klientellet, samtidig vil bidra til å hindre bruken av andre og ofte mer relevante sosialpolitiske hjelpemidler, som rådgivnings- og støttevirksomhet, oppbygging av sosiale nettverk for klientene, hjelp til utdanning og selvhjelp m. m.

Det er ikke bare fra sosialstyret selv det rettes forventninger om rettferdighet i form av likebehandling.⁶⁸ Også fra lokalsamfunnet og klientellet

67. Prinsippet behandles generelt f.eks. i Roger Brown, Social Psychology, (New York: The Free Press, 1965), pp. 549-609.

68. Disse forventninger krever lik behandling av tilfeller som "forventeren" oppfatter som like. Problemstillingene omkring rettferdighet og fordelingsprinsipper kan utdypes ytterligere, f.eks. i tråd med Eckhoffs analyse av rettferdighet som en funksjon av strategiske og normative bytteforhold. Den deltakende observasjon for denne undersøkelse var avsluttet før Eckhoffs bok forelå og hans hypoteser kunne dermed dessverre ikke påvirke observasjonsopplegget. Men i retrospekt ser det ut til at spesielt det han sier om distributørene og deres fordelingsstrategier er relevante for å forstå sosialstyrets virksomhet og presset i retning av rettferdighet. Mindre relevant blir det å bruke Eckhoffs analyse av mottakerens reaksjoner, fordi mottakerne i den sosiale sektor verken viser kollektive trekk eller har individuell styrke til å påvirke egen situasjon eller utvikle egne strategier. Mottakerne utviser en generell passiv tilpassing, men hvordan distributørenes strategier persiperes og tilpasses, har vi liten faktisk informasjon om. Se Eckhoff, Rettferdighet, op.cit.

rettes det krav om likhet i ytelsene og rettferdighet.⁶⁹ Emnet er sterkt folkesladdet og finner ofte plass som leserbrev i lokalpressens spalter. Som regel defineres rettferdigheten bare innenfor lokalsamfunnet (kommunen), og tilstanden i nabokommunene trekkes bare inn i den utstrekning nabokommunene er mer "rettferdige" i forhold til sosialklientellet og har opparbeidet standardiserte ytelser som ligger på et nivå som avisskriveren finner det rimelig å sammenlikne med.⁷⁰ Kriteriene for det valgte rettferdighetsnivå gjøres sjelden eksplisitte, men det refereres gjerne enkeltsaker som eksempel på urettferdig hjelp fra sosialstyrets side.

Sosialstyret er følsomt overfor denne kritikk av tilsynelatende urettferdighet i fordelingen av knappe ressurser, og det blir derfor viktigere å overbevise lokalsamfunnet om at kritikken er uberettiget enn å etterleve de av intensjonene bak Lov om sosial omsorg som foreskriver en vurdering av individer som unike og ikke nødvendigvis sammenliknbare tilfeller.⁷¹ Mange sosialstyrer velger så langt det er mulig å standardisere sine ytelser. De velger derimot ikke å spre informasjon om hvilke kriterier som legges til grunn for disse ytelser, men holder langt på vei disse kriterier som et internt anliggende i sosialstyret. Dette kan så delvis begrunnes med taushetsplikten, men er sikkert like mye en funksjon av usikkerhet med hensyn til mulige alternative sett av kriterier for tildeling av ytelser.⁷² Bildet blir

69. Det rettes fra lokalsamfunn og klientell de samme forventninger til sosialadministrasjonen som til andre forvaltningsorganer, dvs. forventningen om "likhet for loven" er utpreget. For den som står utenfor, er det intet som tilsier at sosialomsorgssystemet er tillagt andre kvaliteter enn andre administrative organer, og at kravet om likebehandling i mange tilfeller forutsettes å vike for kravet om individuell behandling.
70. Både Sosialreformkomitéens innstilling II og Skyggekomitéens innstilling legger først og fremst vekten på rettferdighet mellom kommunene og er mindre opptatt av rettferdighet innenfor kommunene. Det samme gjelder for så vidt Vedlegg 2 til St.meld. nr. 71, op.cit., pp. 54-55.
71. Se f.eks. Bergens Arbeiderblad, 12. desember 1972, hvor sosialstyrets formann tilbakeviser et tidligere innlegg hvor det reises kritikk av visse sosiale hjelpetiltak og understreker "at spørsmålet om likhetsbehandling -- opptar både de folkevalgte og administrasjonen" og "at likhetsbehandlingen er en sak der må arbeides intenst med i tiden framover".
72. Viktig er det vel også å understreke at sosialstyret arbeider med problemstillinger som de fleste andre borgere kan antas å ha like god greie på, og derfor blir de utsatt for et mye sterkere press. Om de hadde hatt et eget språk med tekniske termer og vanskelige problemstillinger, hadde de kunnet beskytte seg bedre.

derfor for komplisert til å kunne spres effektivt og éntydig til en større gruppe.⁷³

Enda om sosialstyret selv allerede langt på vei har tatt konsekvensene av dette presset ved å søke å skape likebehandling på grunnlag av et sterkt begrenset antall faktorer, blir sosialstyret fortsatt underlagt presset om rettferdighetsstandarder som kan bedømmes både av offentligheten og klientellet.⁷⁴ Sosialstyret prøver så langt det er mulig å velge den beskyttelse som ligger i å ta avgjørelser basert på veldefinerte kriterier og presedenser. Men beskyttelsen vil aldri bli fullkommen. Sosialstyret, som er i en utsatt posisjon og er nødt til å ta mange upopulære avgjørelser, har ikke råd til samtidig å gi avkall på den beskyttelsen som også ligger i å opprettholde taushetsplikten.⁷⁵

Klientellet i seg selv representerer vel ikke noen sterk pressgruppe, dels fordi klientene som regel står i en svak posisjon i forhold til sosialomsorgssystemet og sjelden har det overskudd som skal til for å skape pressgruppevirksomhet, og dels fordi klientellet er splittet på grunn av etatens taushetspliktregler, som gjør det vanskelig å finne likesinnete med felles interesser i forhold til sosialstyret.⁷⁶ Det blir derfor bare i tilfeldige enkelt saker at klientellet vil rette direkte press om rettferdighet mot sosialstyret. Lokalsamfunnets og klientellets interesser med hensyn til likebehandling vil ofte være sammenfallende, men lokalsamfunnet vil være i stand til å rette forventningene til sosialstyret med så mye større styrke enn klientellet. Hadde klientellet og lokalsamfunnet også på dette område hatt motstridende

73. Eller kanskje det ganske enkelt er "ønsket om å yte hjelp og sparehensyn som står mot hverandre". Se Aubert, *Rettssosiologi*, op. cit., p. 206.

74. Jfr. Torstein Eckhoff og Knut Dahl Jacobsen, "Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decisionmaking", *Interdisciplinary Studies from the Scandinavian Summer University* (København: Munksgaard, 1960).

75. Det er riktignok slik at kriteriene for tildeling av hjemmehjelp og husmorvikar, som er enkle, éntydige og respektable (og hvor utgiftene delvis refunderes av mottakerne), publiseres vidt, mens kriteriene for hjelp til innkjøp av vaskemaskin ikke slippes ut av de lukkede møter.

76. Det er ikke bare den direkte taushetsplikten som svekker klientellets stilling, men også den manglende informasjon fra de lukkede sosialstyremøter. Ved at kriteriene for tildeling av hjelp holdes tilbake, mangler sosialklientellet relevant informasjon om hvilke strategier som er mest effektive når de skal søke hjelp, slik at deres posisjon i forhold til sosialstyret blir ytterligere svekket.

interesser, ville det sannsynligvis igjen ha vært lokalsamfunnets interesser som hadde slatt igjennom.

Et siste moment som også trekker i retning av å omforme sosialomsorgs-ideologien til en trygdeideologi, er det arbeidspress som påhviler både sosialstyre og sosialadministrasjon.⁷⁷ Dette arbeidspress varierer sterkt fra kommune til kommune,⁷⁸ men i visse kommuner er sosialstyrene tvunget til å være temponemnder om de skal rekke over alle de saker som blir forelagt til avgjørelse. Samtidig vil den sosialadministrasjon som legger til grunn en vid definisjon av sosiale problemer, ha behov for å regelrette en del av avgjørelsene for å få overskudd til andre oppgaver.

I Sosialreformkomitéens innstilling om sosialomsorgen i kommunene understrekes det at det sosiale hjelpeapparat må styrkes slik at det kan reagere "hurtig og byråkratisk på enhver form for nød".⁷⁹ Ifølge våre observasjoner er det allerede sterke byråkratiseringstendenser i den relativt begrensede organisasjon som består av sosialstyre og sosialadministrasjon.⁸⁰ I langt de fleste kommuner utgjør sosialstyret med sosialstyreformannen og sosialstyreadministrasjonen med sosialsjefen en vel integrert og funksjonell enhet, hvor det er vanskelig å skille mellom tjenestemenn og folkevalgte både med hensyn til informasjonstilfang og avgjørelsesinnflytelse. De styrkinger av det sosiale hjelpeapparat som Sosialreformkomitéen foreslår, kan komme til å bety en utbygging av sosialadministrasjonen i retning av en hierarkisk organisasjon med klarere byråkratiske trekk, som på mange måter får trekk til felles med den slagkraftige institusjon som er bygd opp omkring trygde-

77. Sosialstyre og sosialadministrasjon er også i denne sammenheng behandlet som en funksjonell enhet, fordi sosialomsorgssystemet bare i noen få av de større kommuner er utbygd til et byråkrati med alle de egenskaper som vanligvis kan tillegges en hierarkisk og spesialisert institusjon.

78. I et par av de undersøkte sosialstyrene holdt man møte bare én eller to ganger i året, mens et annet sosialstyre hadde møter hver 14. dag og kunne ha 100-200 saker som skulle behandles i løpet av en ettermiddag.

79. Sosialreformkomitéens innstilling II, p. 33

80. Forvaltningskomiteens antakelse om at de folkevalgte "rådene tjener til å nøytralisere byråkratisering" kan være en sannhet med modifikasjoner. Innstilling avgitt 13. mars 1958, op.cit., p. 102.

ytelsene.⁸¹ Det er lite i denne institusjonsformen som gir løfter om at den skal bli i stand til å reagere hurtig og ubyråkratisk. Men det er sannsynlig at den vil bli bedre i stand til å administrere en universalistisk rettferdighet enn den nåværende organisasjonsform er i stand til å administrere en partikularistisk rettferdighet.

81. Øyen, "Ideologies in Social Policy," op.cit. Selv om det siktes mot desentralisering på det lokale plan vil de nye sosialsentrene gjennomgående ha større bemanning enn de nåværende sosialkontor, og de vil utgjøre det nederste ledd i et forsterket byråkrati som vi ennå ikke kjenner lojalitetsforholdene til.