

KAPITTEL 4

UTØVINGEN AV LOV OM SOSIAL OMSORG: EN MODELL

4.1. Et rammeverk

Det kan nå være nyttig å se nærmere på spørsmålet om hva slags avkastninger Lov om sosial omsorg kan forventes å gi i forhold til de oppgaver denne loven har å ivareta.

Til grunn for loven ligger noen mer eller mindre presist formulerte intensjoner. Loven er utformet for det formål å innfri disse intensjoner, som reflekterer visse normative standarder. Nå kan det imidlertid ikke tas som gitt at de som er satt til å bruke loven, uten videre deler eller aksepterer disse normative standarder. Dermed kan normaksepteringen hos disse innebære en større eller mindre begrensning i forhold til intensjonene, noe som igjen, sammen med forskjellige andre forhold, må få betydning for den manifeste utøvingen av loven, eller lovpraktiseringen. Dette er tre hovedaspekter ved den måten en lov virker på. Hvert av disse aspekter kan for analytiske formål betraktes som kronologisk ordnete stadier langs en tidsakse, men det er viktig å huske at de i praksis opptrer med stor grad av samtidighet.

Det er også mulig å ta i betraktning en projisert lovutforming og lovpraktisering og reise spørsmål om hva slags utvikling loven tenderer mot. Dette er det fremtidige aspekt.

Til hvert av de nevnte aspekter eller stadier, som vi for korthets skyld har kalt A, B, C og D, kan det sies å være knyttet en form for ramme; vi har kalt dem R_a , R_b , R_c og R_d . Intensjonene, A, er begrenset av en bestemt ramme, R_a . Normaksepteringen, B, enten man betrakter individer eller grupper av individer, er begrenset av en ramme, R_b , som foruten å variere fra individ til individ eller fra gruppe til gruppe neppe kan forventes å ha samme omfang som R_a , og heller ikke samme omfang som lovpraktiseringsrammen, R_c .

R_a kan gjerne betraktes som fast eller konstant.¹ De øvrige tre rammer kan forutsettes å bli utformet over tid i samspill med hverandre og innenfor en grense som er fastlagt ved R_a .

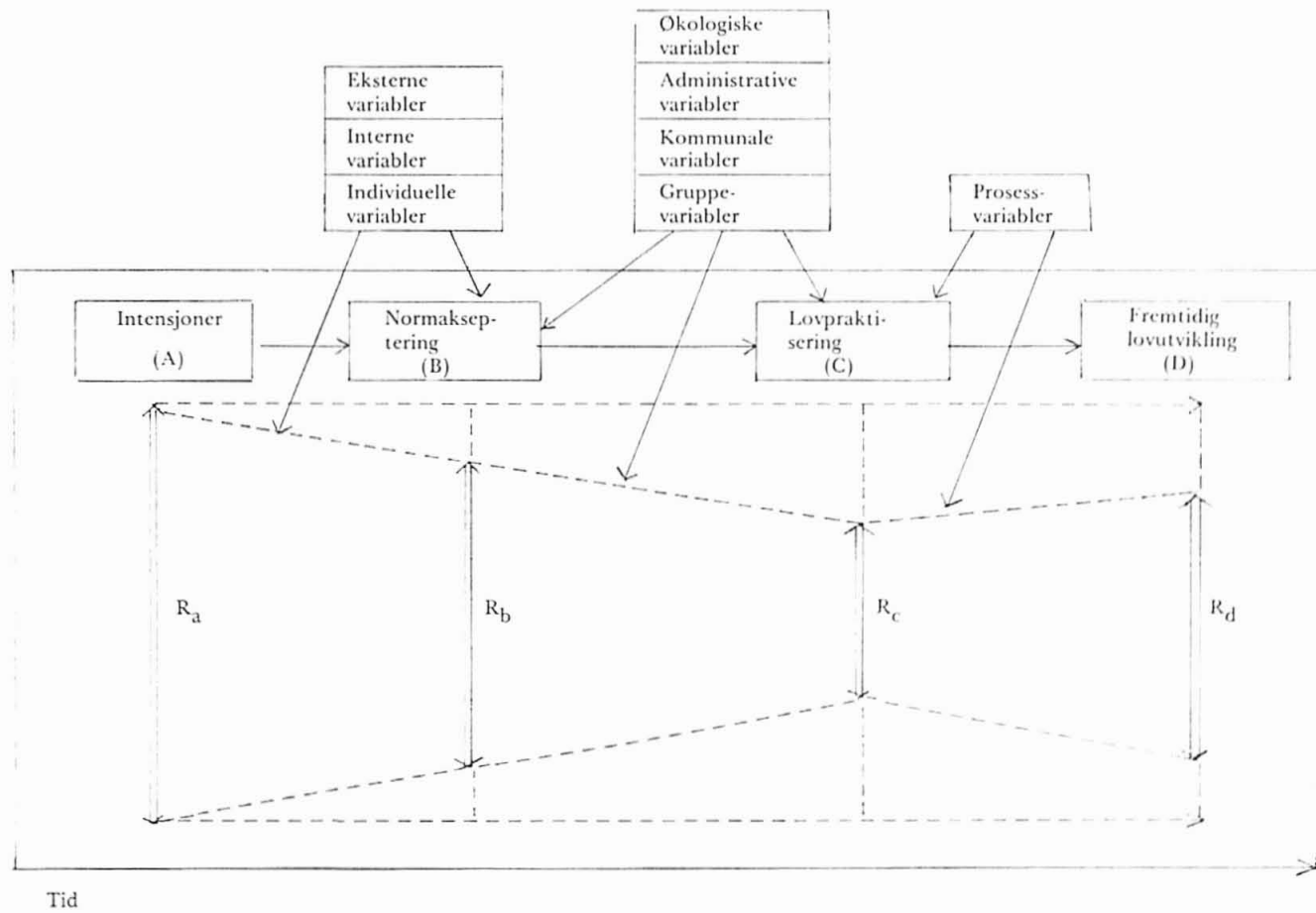
Etter dette har vi å gjøre med R_a , som angir rammen for eller spennvidden av intensjonene bak Lov om sosial omsorg, slik de kommer til uttrykk gjennom lovteksten, lovens forarbeider, de profesjonelle normer som utgjorde konteksten for utformingen av loven, samt de presiseringer og fortolkninger som er kommet til etter at loven ble vedtatt.² Videre har vi å gjøre med R_b , som angir utstrekningen av aksepteringen av de normer som ligger til grunn for lovens intensjoner. Dernest har vi R_c , som angir omfanget av praktiseringen av Lov om sosial omsorg, slik denne praktiseringen ytrer seg innenfor de enkelte utøvelsesenheter, kommunene. Og til sist R_d , som angir den ramme lovutøvingen etter en viss funksjonstid utvikler seg til å ligge innenfor.

I Figur 4.1 er det gitt en skjematisk sammenstilling hvor lengden på dobbelpilene er ment å avspeile omfanget av de fire rammer og hvor samspillet er knyttet til grupperinger av variabler hvis innvirkning er nærmere drøftet ut gjennom dette kapitlet. Relasjonene i denne modellen er å oppfatte slik at R_a fastlegger den øvre grense for både R_b og R_c . (Det ville selvsagt kunne være mulig for enkeltindivider eller grupper empirisk sett å overskride R_a , og for R_c i en eller annen observasjonsenhet å gå ut over R_a . Men det må da dreie seg om andre og mer vidtgående normer enn de som ligger til grunn for lovens intensjoner. Videre må det dreie seg om konkrete handlinger som foreskrives via andre intensjoner enn lovens egne.)

De relative størrelser R_b , R_c og R_d i denne figuren er gitt i forhold til R_a , og må ikke oppfattes som resultat av en empirisk kartlegging. Empirien (data-belegget) er behandlet senere i dette arbeidet.

Utviklingen av den lovpraktisering som faller innenfor R_c , er en prosess som kan gå mange veier. For hver enkelt avgjørelse som er blitt tatt med utgangspunkt i loven, er en rekke alternativer blitt forkastet. Noen av disse alternativer vil både ha vært oppfattet og vurdert positivt i løpet av avgjørel-

1. I virkeligheten endres R_a over tid. Men for våre analytiske formål har vi valgt å betrakte R_a som fast, slik at den kan brukes som referanseramme for R_b , R_c og R_d .
2. Kildene til disse presiseringer og fortolkninger er først og fremst Sosialdepartementets rundskriv vedrørende Lov om sosial omsorg.



Figur 4.1. En modell skjematisk fremstilt.

sesprosessen, og kunne for så vidt ha utløst handling. En kan oppfatte slike alternativer som reelle, men ikke realiserte. Andre alternativer kunne ha vært aktuelle, men de er blitt holdt utenfor avgjørelsesprosessen, enten fordi omstendighetene ikke har tillatt en omsetting i handling, eller fordi de ikke er blitt oppfattet av dem som har tatt avgjørelsene.

En studie av Lov om sosial omsorg som tok for seg alle de alternativer som er blitt forkastet eller ikke oppfattet, kunne ha vært like interessant som å ta for seg alle de alternativer som er blitt foretrukket. Modellen tar imidlertid ikke sikte på å påpeke hvilke alternativer som foreligger, men de forhold som betinger at visse alternativer oftere blir valgt. I figuren er denne utvelgelsesprosessen visualisert som resultat av interrelasjoner mellom grupperinger av variabler som bidrar til fastleggingen av R_b , R_c og R_d .

Med utgangspunkt i Figur 4.1 er det i de følgende avsnitt gitt en nærmere drøfting av hvordan Lov om sosial omsorg kan tenkes å virke og hvordan samspillet mellom R_a , R_b og R_c påvirkes av de forskjellige variabler. Det fremtidige aspekt, R_d , er behandlet i Kapittel 10 på bakgrunn av den empiriske analysen.

4.2. Intensjoner og normakseptering

Den første del av den modell som sikter mot å beskrive hvordan Lov om sosial omsorg virker, har å gjøre med forholdet mellom intensjonene og normaksepteringen. De spørsmål som reiser seg i denne sammenheng, er følgende: (1) Hvilken spennvidde har intensjonene, hvilken størrelse har R_a ? (2) Hvor langt går sosialstyrene i retning av å akseptere de normer som ligger implisitt i intensjonene, dvs., hvilken størrelse har R_b ? (3) Hvilke faktorer betinger sosialstyremedlemmenes normakseptering? Den følgende diskusjon danner en bakgrunn for å ta opp disse spørsmålene til empirisk evaluering.

4.2.1. Nærmere presisering av intensjoner og normakseptering

De intensjoner som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg er sammensatt av en lang rekke normative standpunkter og ytringer. Dersom loven skal kunne virke i samsvar med intensjonene, må normene på en eller annen måte formidles til lovens utøvende organer.

Lovens intensjoner er ikke identiske med lovteksten. Som tidligere nevnt er Lov om sosial omsorg en såkalt rammelov med få eksplisitte påbud. Selv om et sosialstyremedlem kan sitere teksten i loven, er det ingen garanti for at loven blir brukt i samsvar med intensjonene. Det er med andre ord nødvendig å skille mellom kjennskap til loven og innsikt i de normer som ligger til grunn for dens intensjoner. Begrepet norminnsikt har vært benyttet i andre sammenhenger,³ men i vårt arbeid står vi overfor en situasjon hvor norminnsikt i og for seg ikke ville være tilstrekkelig. Dersom loven skal fungere i overensstemmelse med sine intensjoner, må de enkelte sosialstyremedlemmer ikke bare ha innsikt i normene omkring sosiale hjelpetiltak. De må kunne og være villige til å handle ut fra normene i konkrete situasjoner. De må i den forstand ha akseptert normene. Det er jo sosialstyremedlemmene som er lovutøvere. Men det er ikke uten videre en betingelse for oppfyllelsen av intensjonene i loven at samtlige medlemmer i det enkelte sosialstyre bruker normene i konkrete tilfeller. Det kan være nok at en innflytelsesrik person eller opinionsleder i sosialstyret har akseptert normene.

Introduksjonen av loven forutsetter at en sosial forandring på sosialomsorgsområdet kan skje på grunnlag av et sett relativt nye normer omkring klientbehandling. For noen vil normene slett ikke være nye, men enten allerede være innebygget i deres personlighet eller iallfall kjent for dem, slik at normene kan danne utgangspunkt for handling i en relevant situasjon.

Andre vil være i gang med den prosess hvor det skjer en omforming av deres egne normer henimot de normer som ligger til grunn for loven. De vil være objekt for en langsom sosial diffusjon. De vil gjennomgå en nesten umerkelig sosialiseringssprosess hvorved deres perspektiv gradvis endres. Atter andre vil enda ikke ha påbegynt denne prosessen, og noen vil for alltid være temmelig uimottakelige.

Medlemskap i sosialstyret betyr å være plassert i en posisjon hvor rollen er definert gjennom et sett forventninger, som har sitt opphav i normer.

3. Norminnsikt er blitt definert som en "forestilling om hvordan ett eller annet forhold skal eller bør ordnes eller pleier ordnes. Det forutsettes ikke per definisjon at intervjuobjektet kjenner til lovens eksistens. Faktisk finner en at det er en sammenheng mellom "kjennskap til loven" og "norminnsikt". Men den er av empirisk art og ikke logisk nødvendig". Vilhelm Aubert, Torstein Eckhoff og Knut Sveri, En lov i søkelyset (Oslo: Universitetsforlaget, 1952), pp. 122-123.

Vi kan, slik det er vanlig blant sosiologer, se rollen som et sett av forventninger som skriver seg fra flere normsendere. Det kan være større eller mindre grad av rollekonsensus, alt etter graden av sammenfall mellom de forventninger som skriver seg fra ulike elementer i rollesettet fra, la oss si, klientellet, kommunestyret, skattebetalerne, Sosialdepartementet, eller sosiallederen. Noen sosialstyremedlemmer kan legge hovedvekten på de forventninger som skriver seg fra et kommunestyre med knappe ressurser. Andre kan legge hovedvekten på klientellets forventninger. Noen vil oppleve konflikt når ulike normsendere har forventninger som avviker sterkt fra hverandre.

Her rettes oppmerksomheten mot de forventninger som stammer fra en diffus kilde, lovintensjonene, og som søkes formidlet til lovutøverne via forskjellige mellommenn eller konkrete normsendere. De normer som andre elementer av sosialstyremedlemmenes rollesett bygger sine forventninger på, er selvsagt med og danner en bakgrunn for analysen.

Medlemskap i sosialstyret utgjør én posisjon for det enkelte medlem. Hvert medlem har andre posisjoner som det er knyttet forventninger til. For noen medlemmer vil sosialstyreposisjonen være den eneste posisjon som berøres av de generelle normer som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg. Men mange medlemmer vil av og til sitte i andre posisjoner hvor rolleforventningene har sin rot i det samme generelle normverk som det Lov om sosial omsorg er bygget på. Graden av akseptering av disse generelle normer hos det enkelte medlem, kan henge sammen med blant annet omfanget av kontaktene med situasjoner som har likhet med sosialstyresituasjonen.

Det at en norm aksepteres, betyr vanligvis at den stort sett følges uten at det reises spørsmål om dens riktighet eller gyldighet. Generell diskusjon omkring dette tema knyttes ofte til begrepet internalisering av normer. Vi har valgt å bruke begrepet normakseptering, nærmest fordi det etter vår oppfatning hører hjemme på et noe lavere abstraksjonsnivå og kanskje er noe mer tilgjengelig for empirisk kartlegging.

Lov om sosial omsorg inneholder eller forutsetter normer som dekker forskjellige problemområder, hvorav de viktigste er klientbehandling, budsjettering, planlegging, generell opplysningsvirksomhet, utredningsarbeid og koordinering av det sosiale arbeid. Foreløpig er det imidlertid klientarbeidet som står sentralt i sosialstyrene, og både forebyggende og behandlende arbeid er bygget opp omkring dette aspektet. Det er derfor også det direkte

klientarbeid og normene omkring dette aspekt av Lov om sosial omsorg som står sentralt i den følgende diskusjon.

Det finnes ulike teorier om hvordan normer internaliseres (aksepteres), eller, sagt på en annen måte, hvordan en sosialiseringssprosess medfører at normer blir bygget inn i personligheten, og hvilke faktorer som fremmer eller hemmer en slik prosess. Teoriene er både psykologiske og sosiologiske. De fleste konsentrerer seg om sosialisering av barn og sosialisering til visse profesjoner eller roller. Noen av teoriene er motstridende, og andre bygger i utstrakt grad på hverandre.⁴

Det er i dette arbeid ikke gjort noe forsøk på å finne frem teoretiske formuleringer som kunne tjene som utgangspunkt for hypoteser om den type sosialisering det her dreier seg om. Rollen som sosialstyremedlem er ikke noen klar og veldefinert rolle som kan tjene som mønster for nye sosialstyremedlemmer. Å bruke betingelsene for norminternalisering slik de er formulert med hensyn på barn og unge, er lite tjenlig når det dreier seg om voksne mennesker, som allerede har skapt sitt eget livsmønster, og særlig når det livsaspektet det her er tale om, bare er en begrenset del av dette mønster.

Til tross for disse åpenbare begrensninger når det gjelder mulighetene til å lage en generell, teoretisk overbygning for utviklingen av normakseptering med hensyn til Lov om sosial omsorg, har vi i noen av de følgende avsnitt gitt en drøfting av sentrale faktorer i tilknytning til dette begrep.

Aksepteringen av de nye normer omkring Lov om sosial omsorg kan også betraktes som et produkt av en diffusjonsprosess. Sosial diffusjon dreier seg generelt om spredningen av elementer av ny kunnskap, teknologi, ideer eller normer gjennom en befolkning. Et viktig vilkår for å kunne iakta en diffusjonsprosess gjennom dens ulike faser, er at de elementer som er gjenstand

4. Se f.eks. oversikten i Don Martindale, Institutions, Organizations and Mass Society (Boston: Houghton Mifflin, 1966), pp. 401-417. Et poeng som har vært påpekt i senere undersøkelser, er at alle de sosialiseringssagenter man hittil har bygget på, hver for seg ikke forklarer mer enn en brøkdel av variasjonen i holdninger. Og samlet forklarer de så lite at man er nødt til enten å se seg om etter nye sosialiseringssagenter eller anerkjenne at den måten det samlede miljø påvirker et individ, er så kompleks at vi trenger nye og mer velfunderte teorier. Det er mye som tyder på at dette forhold ikke bare gjelder sosialisering til politiske holdninger, slik som i M. Kent Jennings og Richard G. Niemi, "Family Structure and the Transmission of Political Values," American Political Science Review, 62 (1968) pp. 852-867.

for spredning, kan avgrenses og isoleres noenlunde klart og entydig. Slike elementer utgjør normene omkring Lov om sosial omsorg ikke. Ikke desto mindre kan det være tjenlig å ha de generelle diffusjonsprosesser i tankene når man drøfter de faktorer som har sammenheng med graden av den normakseptering som her er gjenstand for undersøkelse.

Det er i det følgende skilt mellom tre grupper av faktorer som kan forventes å være med på å betinge normaksepteringen. Den første gruppe er kalt de eksterne variabler. Det er de uavhengige variabler som ikke er knyttet spesifikt til det foreliggende system, men som kan sies å være generelle for de fleste prosesser hvorved ny innsikt tilegnes. Den annen gruppe uavhengige variabler er de individuelle, som er knyttet til det enkelte individ og som er i virksomhet i enhver sosialiseringssprosess uten hensyn til hvilken struktur den foregår i. Den tredje type er de interne variabler, som er spesifikke for det foreliggende system, her systemet rundt Lov om sosial omsorg, og som vanskelig kan overføres til andre systemer.

4.2.2. Eksterne variabler

Dersom en i forsøket på å forstå forholdet mellom intensjonene og normaksepteringen tar utgangspunkt i sosialiseringmodellene, vil normmottakernes identifikasjon med normsenderen, normsenderens styrke, og de nye normenes grad av konflikt med eksisterende normer være noen av de sentrale variabler.⁵ Dersom en tar utgangspunkt i en diffusjonsmodell, vil vesentlige forklaringsvariabler blant annet være normenes klarhet, deres grad av integrasjon i andre fenomener, og lokalsamfunnets normative kultur som de nye normene skal felles inn i.⁶

I det følgende har vi gått noe nærmere inn på noen av disse typer av forklaringsvariabler.

(1) For at et budskap skal kunne formidles, er det en nødvendig betingelse at det er klart, dvs. det må ha et innhold som er éntydig og betyr, iall-

5. Se Ragnar Rommetveit, Social Norms and Roles (Oslo: Akademisk forlag, 1953), pp. 61-64; og John W. Thibaut og Harold H. Kelley, The Social Psychology of Groups (New York: John Wiley & Sons, 1959), pp. 240-246.

6. En oversikt over disse og andre faktorerers innflytelse finnes i Everett M. Rogers, Diffusion of Innovations (New York: The Free Press, 1962), særlig Kap. III, IV og V.

fall tilnærmedelsesvis, det samme for sender og mottaker. Jo mindre éntydig budskapet er, desto flere alternative fortolkningsmuligheter vil det være for mottakeren.

I Lov om sosial omsorg er budskapene svært lite éntydige. Loven er ment som en såkalt rammelov, som trekker opp retningslinjer for sosialstyrenes arbeid, men som ikke gir konkrete påbud om hvordan de enkelte situasjoner skal håndteres. Dette er gjort med hensikt for å sikre størst mulig fleksibilitet ut fra det synspunkt at samfunnet endrer seg så raskt at det vil være vanskelig å si noe om hvem som blir morgendagens klienter. Loven må stadig være i stand til å møte nye situasjoner, og den har derfor fått en så diffus utforming at den kan favne mange forskjellige og opprinnelig uforutsette situasjoner.

Samtidig tar den vare på en ideologi om individuell behandling av klientellet ved ikke å sette opp regler om hvordan den enkelte klient skal behandles. Flexibilitet og individuell behandling er verdier i seg selv. For å realisere disse verdier, gir man avkall på de mer eksplisitte normer som kunne strukturere forventningene til sosialstyremedlemmene. For folk som ikke har satt seg inn i lovens forarbeider eller har profesjonell trening i lovforklaring, vil det derfor være vanskelig å skjønne hvilke forventninger som egentlig rettes til sosialstyrene.⁷

(2) Håndhevelsen av normer er blitt identifisert med en relasjon mellom en normsender og en posisjon som innehas av et individ som forventes å følge normene. Det kan, som vi har sett, være knyttet mange normsendere til samme posisjon. Ulike normsendere kan ha ulik styrke.

I det relativt ustrukturerte feltet omkring Lov om sosial omsorg, som er preget av diffuse forventninger, er det tre grupper som trer frem som

7. Det heter for eksempel i loven at sosialstyret skal "ta initiativ til tiltak som kan styrke det sosiale vern for kommunens innbyggere" (§8). Hva som menes med "det sosiale vern" er overlatt til sosialstyret selv å avgjøre, og hvilke tiltak som vil bli vurdert som relevante, vil være avhengig av det enkelte sosialstyrets definisjon av sammenhengen mellom mål og midler. Om opplysningsvirksomheten heter det kort og godt at sosialstyret "gir opplysninger, råd og veiledning til den som trenger det for å bli selvhjulpent eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon" (§2). Det går av dette ikke frem hvem det er som skal drive opplysningsvirksomhet, hvorvidt de folkevalgte selv skal delta aktivt i sosialt arbeid, og i så fall hvor langt deres kompetanse kan antas å rekke.

offisielle normsendere. Sosialdepartementet kommer sjelden i direkte kontakt med sosialstyrene, men har utarbeidet en serie rundskriv som fortolker lovens paragrafer. Via sosiallederen er dette sikkert en sterk struktureringsagent, men den direkte påvirkning på sosialstyremedlemmene kan ikke ventes å være særlig stor, om noen av resultatene av undersøkelser av kommunikasjonseffekt legges til grunn.⁸

Norges sosialforbund og dets lokalavdelinger har bidradd til å strukturere forventningene gjennom foredrags- og møtevirksomhet, og gjennom sitt medlemsblad.⁹ En del av sosialstyremedlemmene deltar i denne virksomhet, men det er sannsynlig at jo mer perifert de befinner seg, både geografisk og politisk, desto mindre deltar de i foredrags- og møtevirksomhet.

Den tredje og kanskje viktigste gruppe av normsendere er sosiallederne. Det er iallfall de som fra sentralt hold forventes å gjøre normene eksplisitte for sosialstyremedlemmene. For de sosialledere som har sosionomutdanning, vil den ideologi som Lov om sosial omsorg bygger på, ha inngått i deres utdanning, og under visse betingelser kan disse sosialledere få en sterk innflytelse på sosialstyremedlemmenes normaksepteringsnivå. Tilgangen på sosionom-utdannede sosialledere har imidlertid vært liten.¹⁰ En del av de øvrige sosialledere har gjennomgått opplæringskurser for den sosiale etat. Også disse sosialledere vil ha en viss innflytelse på struktureringen av de forventninger som ligger implisitt i loven, men det er rimelig å anta at éntydigheten i fortolkningen vil være mindre enn den man finner hos sosionomene som har vært gjennom en mer omfattende innlæringsprosess.

(3) Dersom et budskap skal spres eller en ny norm aksepteres, vil spredningens eller aksepteringens hastighet også være avhengig av hvilke barrierer budskapet eller normen må overvinne underveis. En type av barrierer ligger i de normer som allerede finnes på området hvor de nye normer introduseres.¹¹ Jo sterkere de allerede eksisterende normer er, og jo mer

8. Se f.eks. Otto N. Larsen, "Social Effects of Mass Communication," i Handbook of Modern Sociology, redigert av R.E.L. Faris (New York: Rand McNally, 1964), særlig pp. 354-359.

9. Norges sosialforbund ble i 1972 oppløst som egen organisasjon, men andre organisasjoner har overtatt en del av denne virksomheten.

10. Wettergren, "Sosialkontorenes bemanningsproblemer," op.cit., pp. 33-36.

11. Verner Goldschmidt, Retlig Adfærd: En analyse af retsmyndigheders adfærd med eksempler særlig fra den kriminelle retspleje i Grønland (København: 1957).

de representerer en konflikt med de nye normer, desto mindre sannsynlighet er det for at de nye normer vil bli akseptert.¹²

Slik vil den normative kulturen i lokalsamfunnet prege sosialstyremedlemmenes normaksepteringsnivå, og samtidig sette både en øvre og nedre grense for sosialstyrets utfoldelse når det gjelder definisjonen av sosiale problemer. I lokalsamfunnet ligger det nedfelt tradisjonelle holdninger til sosialhjelpklientellet. Slike holdninger kan ha mer eller mindre sterke innslag av for eksempel en forsorgstankegang. Man kan også tenke seg at definisjonen av menneskelig atferd ifølge religiøse standarder og moralske vurderinger kan prege de enkelte lokalsamfunn til forskjellige grader og utgjøre en normativ kontekst som kan virke mer eller mindre fremmede for de normer som knytter seg til Lov om sosial omsorg. Samtidig er ikke alle medlemmer av lokalsamfunnet like sterkt knyttet til dets normative kultur.¹³

De variabler som er trukket inn ovenfor, lar seg ikke lett underkaste empirisk kartlegging og etterprøving innenfor et undersøkelsesopplegg som dette. De danner imidlertid en viktig bakgrunn for forståelsen av en rekke relasjoner, og er derfor likevel blitt behandlet, om enn stort sett på et mer intuitivt nivå, enn enkelte av undersøkelsens øvrige variabler. Det skal nevnes at gruppen av eksterne variabler særlig har fått næring gjennom den direkte observasjon av sosialstyrer i virksomhet over lengre tidsrom.

4.2.3. Individuelle variabler

I det følgende er det gitt noen eksempler på slike individuelle variabler og deres antatte virkning på sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme.

12. Jfr. John W. Riley, Jr., og Matilda White Riley, "Mass Communication and the Social System," i Sociology Today, redigert av Robert K. Merton, Leonard Broom og Leonard S. Cottrell, Jr. (New York: Basic Books, 1959), pp. 537-578.
13. Undersøkelser av opinionslederskap har vist at formidlere av nye ideer utenfra ofte er individer som har ett ben i lokalsamfunnet og ett utenfor. De har sosiale nettverk knyttet til samfunnet utenfor, samtidig som de har interpersonlige relasjoner knyttet til individer i lokalsamfunnet. Dette er "cosmopolitans" i motsetning til "locals", som er vel integrert i den lokale kultur men selv ikke har interpersonlige bånd knyttet til utenverdenen. Robert K. Merton, "Patterns of Influence: A Study of Interpersonal Influence and of Communications Behavior in a Local Community" i Sociological Research, redigert av Matilda White Riley (New York: Harcourt, Brace & World, 1963), Vol. I, pp. 153-165.

(1) Det har lenge vært alminnelig antatt at kjønn differensierer med hensyn til adoptering av visse normer. Det finnes en rekke teorier om hvilke prosesser som ligger til grunn for denne differensieringen.¹⁴

Mye tyder på at utdanning modererer de tradisjonelle kjønnsrolleforventninger, og at kvinner som bruker sin utdanning og går ut i arbeidslivet, er mindre bundet av kjønnsrolleforskriftene.¹⁵ Det er ikke mye systematisk viten vi har om kvinner som deltar aktivt i kommunalpolitikken, og hva som karakteriserer dem. Det kan tenkes at deltakelse i politikk på samme måte som utdanning eller arbeid utenfor hjemmet virker til å minske forskjellen mellom de mannlige og kvinnelige kjønnsrolleforskriftene, slik at kvinnene blir mer lik mennene i holdning og atferd.¹⁶ Dersom dette er tilfelle, skulle man kanskje ikke vente særlige forskjeller i normakseptering på grunnlag av kjønn.

Spørsmålet her må imidlertid være om deltakelse i sosialstyret kan ansees som noen typisk politisk atferd for kvinnene, og om sosialstyret har en slik struktur at kjønnsrolleforskriftene ikke nødvendigvis blir aksentuert i denne sammenheng.¹⁷

-
14. En oppsummering av ulike kjønnsrolleteorier, med en omfattende bibliografi, er gitt i Alice Russell Hochschild, "A Review of Sex Role Research," American Journal of Sociology, 78 (1973), pp. 1011-1029.
 15. Harriet Holter, Sex Roles and Social Structure (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), pp. 171-174.
 16. Kvinner i politikken har så mange andre hensyn å ta enn de mannlige politikere, at deres karriere ofte bærer preg av passivitet og mangel på politisk målbevissthet. Dessuten mangler de selvtillit, fordi den politiske verden ikke er blitt definert som en del av deres sosiale realiteter. Skal de lykkes, må det som regel bli på mennenes premisser. Ingunn Norderval Means, Kvinner i norsk politikk (Oslo: Cappelen, 1973), spesielt pp. 102-117 og 148-174.
 17. De få kvinner som er blitt valgt inn i Stortinget, har deltatt mindre i debattene enn mennene, de har først og fremst beskjeftiget seg med spørsmål som ligger kvinnerollen nær, og de er blitt valgt til komitéer som stiller med kvinnespørsmål. Se Tertit Åsland, "Kvinner i Stortinget," i Det norske Storting gjennom 150 år, (Oslo: Gyldendal, 1964), pp. 318-353. At dette trekk også er tilstede i mindre viktige politiske fora, understrekes av undersøkelser som viser at kvinner og menn legger vekt på forskjellige ting i politikken. "Females tend to personalize politics more, are more receptive to family influences, and evidence a lower tolerance of conflict and deviation", heter det i M. Kent Jennings og Norman Thomas, Men and Women in Party Elites: Social Roles and Political Resources (University of Michigan, stensil, publiseringsår ikke oppgitt).

Dersom kvinnene blir valgt inn i sosialstyret fordi de er kvinner, og fordi man vil opprettholde det vanlige kjønnsrollemonster ved å velge en viss andel kvinner til å stille med sosiale saker, er det liten grunn til å tro at kvinnene i sosialstyrene vil avvike fra kvinner flest. Men det kan tenkes at en del sosialstyrer er blitt så politiserte at de politiske partiene ikke lenger har råd til å la politisk perifere personer sitte i et styre som bl.a. disponerer en stor andel av de kommunale ressurser. I slike tilfeller skulle man i sosialstyrene vente å finne et utvalg av kvinner som avviker på en del variabler, fordi de vil være valgt på grunnlag av sin politiske karriere. Det finnes allerede tegn på at kvinner likner mer på menn i sin politiske aktivitet, dersom de kommer fra industrialiserte strøk, har høyere utdanning og har sin bakgrunn i hvitnippmiljø.¹⁸ Dette kan tyde på at det foregår en spesiell seleksjonsprosess i utvelgelsen av kvinnelige politikere og at de også av den grunn vil ha spesielle kjennetegn.¹⁹

Det skjer uten tvil en diskriminering med hensyn til kjønn i det politiske liv. Selv kvinnes manglende interesse for å delta i politikk kan neppe forklare den lave andel av kvinner i attraktive kommunale nemnder.²⁰ For de politisk aktive kvinner vil sosialstyret ofte representere det høyeste nivå de med rimelighet kan vente å nå i sin politiske karriere. For mennene i sosialstyret er det fortsatt flere karrieremuligheter i høyere kommunale og andre politiske organer.

Dette betyr at de av kvinnene i sosialstyret som er medlemmer på grunn av sin politiske motivasjon, kan antas å representere eliten blant kvinnelige kommunalpolitikere, mens mennene med større sannsynlighet kan antas å representere middelsjiktet av mannlige kommunale politikere. Er dette tilfelle, kan det ventes at motivasjon for å sitte i sosialstyret, er en viktigere faktor enn tradisjonelle kjønnsrolleforskjeller i normaksepteringen.

(2) Sosial status eller sosialgruppetilhørighet har mange komponenter og grupperer folk etter ulike typer av livserfaring, utdanningsbakgrunn, inn-

18. Holter, op.cit., pp. 99-114.

19. Kvinner fra de høyere sosiale lag deltar mindre i det politiske liv enn man skulle vente, og andelen av politisk aktive kvinner varierer innenfor de enkelte partier. Se f.eks. Jennings and Thomas, op.cit., p. 29, og Kjellberg og Olsen, "Rekrutteringen til de kommunale organer," op.cit., pp. 27-39.

20. En analyse er rapportert av Kåre Knutsen i "Det kommunale mannsstyre i Oslo," Kronikk i Dagbladet, 16. april 1971.

tekt, prestisje og innflytelse. Disse komponenter er vanligvis høyt korrelerte med hverandre, og et mål for en av komponentene representerer langt på vei også de andre komponentene og gjør dermed en status-variabel til en gjennomslagskraftig sosiologisk variabel. Det er derfor rimelig å anta at denne variabel også vil ha innflytelse på normaksepteringen i sosialstyrene.

Det kan her nevnes at når det gjelder spredningen av visse typer av ideer eller kunnskap, er det kjent at det er en tendens til at mens innovatørene er plassert temmelig tilfeldig med hensyn til sosial status, vil spredningen når den først kommer i gang, gjerne gå fra toppsjiktet og nedover i statushierarkiet.²¹ Normaksepteringen følger kanskje et tilsvarende mønster.

Det har også vært lansert hypoteser om en sammenheng mellom sosial nærhet til klientellet og holdninger til klientellet, slik at jo nærmere en er klientellet i sosial status, desto mer antagonistisk vil en være overfor tiltak til hjelp overfor klientellet.²² Nå er det imidlertid så at sosialstyremedlemmene ikke representerer hele spektret med hensyn til sosial status, slik at det bare delvis er mulig å kaste lys over denne hypotesen innenfor rammen av dette arbeid.

(3) Ser man på de politiske partiers programmer, kan man lett få inntrykk av stor tverrpolitisk enighet om de sosialpolitiske spørsmål. Dersom de offisielle partiprogrammer avspeilet seg i de enkelte partimedlemmers holdninger, skulle man ikke forvente særlige forskjeller i normakseptering på grunnlag av sosialstyremedlemmenes tilhørighet til politisk parti.

Spør man imidlertid de politiske ledere om hvordan de vurderer betydningen av sosialpolitiske spørsmål, og hvordan de tror deres velgere vurderer de sosialpolitiske spørsmål, er det nokså store forskjeller mellom de politiske partiene.²³ Det er rimelig å anta at disse forskjellene vil komme til uttrykk i sosialstyremedlemmenes normaksepteringsnivå. Samtidig er

21. Otto N. Larsen, "Innovators and Early Adopters of Television," Sociological Inquiry, 32 (1962), pp. 16-33.

22. Denne ideen er gitt en foreløpig behandling i Else Øyen, Om sosial avstand (Bergen: upublisert arbeidsdokument, mai 1970). Ideen er videreutviklet og testet i Knud Knudsen, Sosialhjelp og nærmiljø (Sosiale indikatorer, Rapport nr. 2, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1972).

23. Henry Valen og Daniel Katz, Political Parties in Norway (Oslo: Universitetsforlaget, 1964), pp. 233-252.

det klart at folks partipolitiske tilhørighet også avspeiler deres plassering på mange ulike dimensjoner.²⁴

(4) Man må regne med at det gjør seg gjeldende ulik grad av motivasjon for å være med i sosialstyret. Noen vil selv gjøre en aktiv innsats for å komme med. Andre velges inn uten selv å ha sterke ønsker om å komme med.

Men det er ikke uten videre gitt at graden av motivasjon for å komme inn i sosialstyret, står i noen éntydig relasjon til normaksepteringen. Noen medlemmer kan ønske å fremme sosialpolitiske saker på egne premisser og uavhengig av de normer som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg.

Viktigere er det kanskje at sosialstyret kan brukes til å fremme andre interesser enn de rent sosialpolitiske.²⁵ Dersom sosialstyret blir sett på som en vesentlig del av det politiske system, kan medlemskap bli brukt som et springbrett til høyere politiske tillitsverv. Å gjøre en god jobb i sosialstyret vil i slike tilfeller ikke nødvendigvis bety å arbeide i overensstemmelse med intensjonene i loven, men kan like gjerne være å arbeide i overensstemmelse med utenforliggende interesser, som å begrense kommunens sosiale utgifter, eller overføre til kommunestyret en del av de oppgaver som hører inn under sosialstyret.

4.2.4. Interne variabler

Den tredje gruppe variabler som kan få innflytelse på sosialstyremedlemmenes normakseptering, er de såkalte interne variabler eller systemvariabler. De er spesifikke for det foreliggende system. I det følgende er det knyttet korte kommentarer til eksempler på fire slike variabler.

(1) En intern variabel som kan ha sterk innflytelse på hvorvidt sosialstyremedlemmene vil akseptere normene, er sosiallederens posisjon. Dersom sosiallederen står sterkt i gruppen og presenterer sakene og problemene

24. Problemet er analysert i Philip E. Converse, "Skillelinjer i norsk politikk og velgernes oppfatning av avstander mellom partiene," i Velgere og politiske frontlinjer, redigert av Henry Valen og Willy Martinussen (Oslo: Gyldendal, 1972), pp. 32-94.

25. I visse deler av organisasjonsteorien har man vært opptatt av hvilke normer det enkelte medlem bringer inn i organisasjonen, og hvordan organisasjonens verdier og målsettinger transformeres og tilpasses individets verdier. Se James G. March og Herbert A. Simon, Organizations, (New York: Wiley, 1958).

med løsninger som i alle fall i premissene er i overensstemmelse med intensjonene i Lov om sosial omsorg, vil han ha innflytelse på sosialstyremedlemmenes oppfatning av hvordan klientellet bør behandles. Det gjelder generelt at avgjørelser som er tatt før, styrker de normer som ligger til grunn for nye avgjørelser, og jo oftere de avgjørelser som tas, er i overensstemmelse med de nye normer, jo sterkere internalisering av de involverte normer.²⁶ Det samme prinsipp kan antas å gjelde den normakseptering vi her er opptatt av. Er sosiallederen svak og underlagt sosialstyrets normer for hvordan klientproblemene bør løses, vil han ha liten eller ingen innflytelse på gruppens normaksepteringsramme. Det finnes mange mekanismer som en sosialleder med svak posisjon i gruppen likevel kan bruke til å fa frem de løsninger han synes er adekvate, men jo mer implisitte eller "maskerte" de er, jo mindre betydning vil de få for gruppens normakseptering.

(2) Sosialstyrets stilling i forhold til andre organer i kommunen vil sette visse grenser for utfoldelsen av initiativ. Grensene for hva det er mulig å gjøre, vil igjen ha innflytelse på hvordan problemene oppfattes og hvilke løsninger som kan aksepteres. Dersom grensene for mulige løsninger er snevre, vil også normaksepteringsrammen være snever. Selv i situasjoner hvor normene allerede er internalisert, kan den minimale bruk av disse normer skape tvil om deres berettigelse. Grensene kan for eksempel bli satt av formannskap og kommunestyre, som forkaster et budsjett eller nekter å godta visse budsjettposter. Grensene kan også bli satt av en bolignemnd som nekter å forandre sin prioritetsliste til fordel for sosialkontorets klienter, og grensene for behandling kan bli skapt ved at man mangler adekvate institusjoner, eller på grunn av mangelfull kommunikasjon med for eksempel skolepsykologisk kontor eller fylkespsykiater. Alt som virker hemmende over lengre tid, vil bidra til å forme normene for hvordan klientellet bør behandles. De normative standpunkter tilpasses de faktiske muligheter.

(3) Med begrepet kommunens struktur siktes det til de kjennetegn ved kommunen som bidrar til å skape forskjellige typer sosiale problemer. Det kan være kommunens økonomi, næringsstruktur og arbeidsmuligheter, bosetting, tilflytting eller fraflytting, befolkningssammensetning, sosiale institusjoner og hjelpetiltak, for bare å nevne noen. Den underliggende hypotese er

26. Se Leon Festinger, Conflict, Decision and Dissonance (Stanford: University Press, 1964), Kap. 1-4.

at forekomsten av sosiale problemer vil påvirke både den generelle oppfatning av sosiale problemer og deres løsninger, og oppfatninger av spesifikke problemer. Holdninger til problemer som må håndteres konkret, vil ofte være forskjellige fra de holdninger man vil ha til problemer som bare sees på avstand og som kan diskuteres abstrakt. I en industrikommune med sterk tilflytting, vil boligproblemer og barnevernsproblemer sannsynligvis dominere bildet. Det er disse problemer sosialstyret stadig må ta stilling til, og som vil påvirke medlemmenes persepsjon av normene for klientbehandling. I en kommune med mangel på arbeidsplasser og fraflytting er det lite sannsynlig at sosialstyret noen gang vil være nødt til å diskutere eller skape holdninger til de prinsipielle sider ved boligstøtte. Selv om de direkte strukturelle kjennetegn ved kommunen kanskje også vil påvirke aksepteringsrammen hos det enkelte sosialstyremedlem, om enn på mer indirekte måter, så er det forekomsten av typer av sosiale problemer som er det primære i denne sammenheng.

(4) Graden av feedback i systemet må også antas å være en sentral intern variabel.²⁷ Med feedback menes her de implisertes reaksjon på, eller erfaringer med, de sosiale tiltak som sosialstyret som gruppe setter i verk, og som finner veien tilbake til sosialstyret.

Feedback settes her i relasjon til læringsprosessen og aksepteringen av de normer som antas å ligge til grunn for Lov om sosial omsorg. Dersom sosialstyret får feedback om de positive og negative virkninger av sine sosiale tiltak overfor klientene, kan det påvirke dets fremtidige handlemåte, dersom den nye informasjon kan generaliseres og settes inn i en meningsfull ramme. Det er intet som tilsier at feedback nødvendigvis vil utvide norm-aksepteringsrammen. Da måtte for det første tiltak i strid med normene i loven gi resultater som klart viser at disse normer er å foretrekke. Eller, tiltak i overensstemmelse med normene ville gi resultater som klart bekref-

27. Begrepet "feedback" eller "tilbakekobling", som ordet har vært oversatt med, kommer opprinnelig fra kybernetikken og læren om de selvregulerende systemer, hvor "feedback" er de omliggende systemers reaksjon på prosesser innenfor det opprinnelige system. Prinsippet har vært brukt i samfunnsvitenskapene, blant annet ved analyse av politiske systemer og i massemediaforskningen. Se f.eks. David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965), og Mark van de Vall, "A Theoretical Framework for Applied Social Research," International Journal of Mental Health, 2 (1973), pp. 6-25.

ter normenes verdi. For det annet måtte sosialstyret være i stand til å nyttiggjøre seg den informasjon som kommer tilbake ved å reformulere sin målsetting og revurdere sine tiltak. Og for det tredje forutsettes det både at informasjonen fra klientellet når frem til sosialstyret og at den når frem i sin opprinnelige form. Sosialklientellet er ikke sterkt når det gjelder å verbalisere sine reaksjoner og krav, verken individuelt eller som gruppe. Der- som det ikke er innebygget mekanismer i systemet som kan ta vare på feed- back fra klientellet, skal det lite til før denne type informasjon går tapt.²⁸ Det viktigste medium for formidling av informasjon, er rimeligvis medlem- menes egen kontakt med klientellet.

I generell forstand er vi her opptatt av hvordan en struktur eller aktivitet (sosialstyrets) mer eller mindre påvirkes av sine egne konsekvenser (tiltak med hensyn til klientellet) gjennom en homeostatisk variabel.²⁹ I Figur 4.1 er tilbakekoplingen antydnet ved den pil som går fra lovpraktisering til norm- akseptering.

Alt i alt kan man regne med at reaksjoner på sosialstyrets tiltak vil ha innflytelse på de enkelte sosialstyremedlemmers normpersepsjon og norm- aksepteringsramme. Prosessen er komplisert og åpner mange muligheter for utforskning.

4.3. Lovens intensjoner og lovpraktiseringen

I det foregående ble det drøftet hvilken prosess som bestemmer utvik- lingen av normaksepteringsrammen, R_b , hos det enkelte sosialstyremedlem. Vi så hvordan en rekke faktorer kan forventes å ha innvirkning på denne ram- men. Det er liten grunn til å vente at intensjonsrammen, R_a , alene fastleg- ger R_b .

I dette avsnitt er det forholdet mellom R_a og praktiseringsrammen, R_c , som konkret kan iakttas gjennom sosialstyrets virksomhet, som er satt i

28. Om feedback-prosessen betydning for persepsjon av klientellet, se f.eks. Per Mathiesen, "Klientmodeller og avgjørelsesform i et distrikts- tiltak," Tidsskrift for samfunnsforskning, 8 (1967), pp. 45-64.

29. Se Arthur Stinchcombe, Constructing Social Theories (New York: Har- court, Brace & World, 1968), pp. 87-90.

fokus. Vi er først og fremst opptatt av de ulike typer restriksjoner sosialstyret står overfor når det søker å sette ut i livet de sosiale hjelpetiltak som loven ser ut til å forutsette. Selv om R_b skulle ligge helt opp til R_a , måtte det forventes innskrenkninger med hensyn til R_c . Vi forestiller oss at det stort sett skjer en reduksjon i R_b i forhold til R_a . En ytterligere reduksjon må nok forventes å gjøre seg gjeldende med hensyn til R_c . Vi antyder med andre ord $R_a > R_b > R_c$, slik som visualisert i Figur 4.1.

Det finnes til denne tid lite av teori men en god del idéer om de forhold som påvirker utformingen av hjelpetiltak innenfor den sosiale sektor. I det følgende er noen av disse idéene presentert.

Det er mulig å foreta en gruppering etter de typer av forklarende variabler som det legges hovedvekt på. Bak disse grupperinger kan det nok ligge en mer eller mindre distinkt modell-tankegang; vi har skilt mellom hva vi har kalt økologiske, administrative og kommunalpolitiske modeller, samt modeller som tar gruppen som sosial enhet.

4.3.1. Økologiske modeller

Økologi dreier seg i vid forstand om vekselvirkningen mellom organisk liv og fysisk habitat. Den samfunnsvitenskapelige del av økologien setter virksomhetene i menneskesamfunnet i fokus mens de sees som en integrert del av et samspill hvor miljøet griper inn i og setter grenser for de menneskelige aktiviteter. På samme tid som samfunnet utnytter og omformer miljøet, er det dette miljøet som inneholder hovedbetingelsene for typen av næringsstruktur, bosettingsmønsteret og livsvilkårene generelt. I et arbeid av Østerud settes utviklingen innenfor et vestnorsk bygdesamfunn inn i et slikt perspektiv.³⁰

Et forsøk på å se virksomhetene i den sosiale sektor i lys av økologiske variabler innebærer at det tas inn i analysen uavhengige variabler som urbaniserings- og industrialiseringsgrad, kommunestørrelse, demografisk sammensetning av befolkningen, næringsstruktur, topografiske forhold, utflytting versus innflytting, politisk og økonomisk struktur, utdanningsforhold, kommunikasjonsstruktur, for bare å nevne noen av de mest sentrale.

30. Øyvind Østerud, Planlegging og sosial endring i et vest-norsk bygdesamfunn: Rapport fra en forundersøkelse i Voss kommune (Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, stensil, 1971).

Eldrid Nordbø har laget en undersøkelse som illustrerer noe av den problematikk som ligger til grunn for en økologisk modell. Lovpraktiseringen når det gjelder kommunenes ytelser i den sosiale sektor er i hennes arbeid definert med utgangspunkt i størrelsen på visse deler av de kommunale budsjetter. De uavhengige variabler er kommunenes økonomi, kommunestørrelse målt ved innbyggerantall, urbaniseringsnivå, politiseringsnivå målt ved antall av politiske lister ved kommunevalget, partidominans i kommunen, andelen av kvinner i kommunestyret, og utbredelsen av private hjelpeorganisasjoner i kommunen. Analysen er multivariat og viser at de store variasjonene i de kommunale ytelser i den sosiale sektor henger sammen med den generelle kommunale økonomi, urbaniserings- og politiseringsnivå, og innbyggerantall. God kommunal økonomi, høy grad av urbanisering, og politisering, og et stort innbyggerantall har sammenheng med høye sosiale utgifter pr. innbygger. De øvrige uavhengige variabler viser ingen sammenheng med størrelsen på sosialbudsjettet. Analysen antyder ingen årsakssammenhenger, men ser på utviklingen av utgiftene i den sosiale sektor som en parallell til andre utviklingslinjer i kommunene.³¹

Det må antas at slike økologiske variabler har betydning for den praktisering av Lov om sosial omsorg som skjer i de enkelte kommuner.

4.3.2. Administrative modeller

Noen av de administrative modeller går ut på at dersom en forbedrer kvaliteten av det formelle apparat som er skapt omkring Lov om sosial omsorg, vil en samtidig fremme praktiseringen av loven, dvs. utvide R_c . Det finnes lite av empirisk forskning omkring denne problematikken.

Når spørsmålet om lovpraktiseringen drøftes, er det som regel det direkte hjelpetilbud til klientellet og tildelingen av midler til den sosiale sektor som står i fokus.³² Variabler som antas å være korrelert med lovpraktiser-

31. Eldrid Nordbø, Kommunenes ytelser i sosialsektoren (Oslo: Institutt for statsvitenskap, stensil, 1968). I avhandlingen refereres en del av de sentrale utenlandske undersøkelser som har beskjeftiget seg med denne problematikken, pp. 2-4.

32. Det heter f. eks. i Norsk sosionomforbunds uttalelse om Sosialreformkomitéens innstilling: "Sosialomsorgslovens intensjoner er ikke blitt oppfylt fordi loven ikke har åpnet muligheten for hensiktsmessig ressursdisponering. Idag disponerer en ikke tilstrekkelig fagpersonell eller økonomiske ressurser som er nødvendig for å kunne gi den hjelp loven foreskriver". Se Sosionomen, 18 (1973), p. 202.

ingen, er bl.a. sosiallederens faglige utdanning, innslaget av faglig beman-
ning på sosialkontoret, graden av sakkyndighet og innsikt i sosiale problemer
blant sosialstyremedlemmene, og samarbeidsforholdene i den sosiale sektor.

4.3.3. Kommunalpolitiske modeller

Her er det først og fremst kjennetegn ved den øvrige kommunalpolitiske
struktur som blir brukt som forklaringsvariabel for det som skjer innenfor
den sosiale sektor.

En del av rekrutterings- og profesjonaliseringsstudiene kommer inn
under denne modellen, fordi de tar utgangspunkt i hvilke karakteristika det
politiske system har behov for hos sine kandidater, og hvordan disse karak-
teristika er med på å forme det politiske system.³³ Anvendt på vårt prob-
lemområde betyr dette at de kjennetegn som legges til grunn for den måten
sosialstyremedlemmene velges på, vil ha betydning for praktiseringen av
Lov om sosial omsorg.

Olsen analyserer for eksempel rollene til medlemmene i en kommunal
budsjettnemnd og identifiserer tre noenlunde distinkte roller. En gruppe
medlemmer opptrer som "fordelingsekspert", og har oversikt over hele
den kommunale sektor. En annen gruppe opptrer som "sektorforsvarere",
som bare har lojalitet til sin egen sektor. En tredje gruppe kalles "demo-
kratisk staffasje", og er valgt inn for å vise bredden i det politiske rekrut-
teringsgrunnlaget, men deltar passivt i nemndenes arbeid. Han diskuterer
ikke den spesifikke rekrutteringsprosess som har gått forut, men fokuserer
på innflytelsen til den enkelte rolleinnhaver som en funksjon av vedkommen-
des posisjon i det lokalpolitiske kommunikasjonsnett.³⁴

En annen side ved utvelgelsen av medlemmer til sosialstyret gir seg ut-
trykk gjennom gjenvalg, som preger mange kommunalpolitiske organer og
avspeiler trekk ved den politiske struktur i kommunene. Gjenvalg begrunnes
ofte med fordelene ved å ha kontinuitet i det kommunale arbeid. Men ofte av-
vises gjenvalgene med den begrunnelse at de hindrer innovasjon og nytenkning.

33. Denne problematikken kommer til uttrykk i de fleste artiklene i Francesco
Kjellberg (red.), Kommunalpolitikk, rekruttering, lederskap og det lo-
kale selvstyre (Oslo: Universitetsforlaget, 1971). Se også Per Krogh,
Edruskapsnemnda - tilbud og klientell (Oslo: Universitetsforlaget, 1971).

34. Johan P. Olsen, "Informasjon og innflytelse. En studie av budsjetter-
ingsprosessen i en norsk primærkommune," i Kjellberg, op.cit., pp.
157-158.

4.3.4. Gruppemodeller

Sosialstyrevirksomheten kan også betraktes som atskilt fra det formelle apparat som er skapt omkring Lov om sosial omsorg og i stedet analyseres på samme måte som andre sosiale grupper som har en viss størrelse, sitter sammen over en lengre periode, og som tilsynelatende har felles oppgaver å løse. Dersom en velger denne tilnæringsmåten for bedre å forstå hvilke faktorer som påvirker gruppens atferd (og indirekte dens lovpraktisering), kan en trekke på den sosiologiske forskning omkring smågruppedynamikk. Da kan søkelyset rettes blant annet mot rollefordeling, kommunikasjonsstrukturer i gruppen, uformelle og formelle lederskapsposisjoner, sanksjonsmuligheter, fellesskapsfølelse, handlingsalternativer, avgjørelsesmekanismer, og normdannelse, for å nevne noen av de faktorer som kan påvirke utkommet av gruppeavgjørelsene.³⁵

Vi kan som Homans skille mellom gruppens indre og ytre system. Det indre system dreier seg om relasjonene mellom grupped medlemmene, som er preget av uformelle og ofte emosjonelle transaksjoner. Det ytre system dreier seg om de relasjoner som har å gjøre med gruppens forhold til omgivelsene. Det ytre system virker på det indre system og bidrar til å prege dets utforming. Men det indre system kan også ha stor betydning for gruppens utforming av sine relasjoner i det ytre system.³⁶

Noen undersøkelser som tematisk ligger opp til denne undersøkelsen av Lov om sosial omsorg, viser hvordan dynamikken i gruppens interne struktur påvirkes av gruppens eksterne relasjoner. Løchen og Marthinsen viser hvordan konflikten mellom ytre krav og attføringsnemndenes manglende muligheter til å oppfylle disse kravene, strukturerer nemndenes atferd. De identifiserer fem typer av nemnder som blir til som en reaksjon på denne vanskelige situasjon, nemlig temponemnder, rettighetsnemnder, behovsnemnder, moralistnemnder og tilfældighetsnemnder.³⁷ Dette er å betrakte

-
35. Det finnes en rikholdig litteratur om hvert av disse tema. Se f.eks. A. Paul Hare, Edgar Borgatta og Robert F. Bales (red.), Small Groups (Revidert utgave, New York: Alfred A Knopf, 1967), særlig Kap. 7-12.
36. George C. Homans, The Human Group (London: Routledge & Kegan Paul, 1951), pp. 81-155.
37. Yngvar Løchen og Arne Marthinsen, "Samarbeidsproblemer ved gjennomføringen av lovene om attføringshjelp og uføretrygd," Tidsskrift for samfunnsforskning, 3 (1962), pp. 133-168.

som idealtyper, men elementer av disse nemndtyper opptrer nok i de fleste sosialstyrer. I en senere analyse viser Lochen at etter hvert som problemene og klientellet i attføringshjelpen og uforetrygden endres, endres også nemndenes atferd.³⁸

Christies undersøkelse av edruskapsnemndene viser hvordan motstridende og konfliktfylte forventninger om oppgaver i edruskapsarbeidet skaper passive nemndsmedlemmer. Konfliktene avspeiles i nærmiljøet og er lett synlige for omgivelsene. Dette vanskeliggjør en løsning for nemndsmedlemmene som i stedet konsentrerer seg om den minst konfliktfylte av oppgavene, nemlig opplysningsarbeidet.³⁹

I sin analyse av en kommunal budsjettnemnd viser Olsen hvordan nemndas atferd er avhengig av visse trekk ved den omliggende struktur. Nemnda blir ikke bare brukt som et forum for instrumentelle handlinger som trekker opp politiske retningslinjer gjennom fordelingen av kommunale ressurser. Tvert imot er nemndas handlefrihet bundet av utenforliggende krefter, og nemndas atferd får karakter av et rituale som styrkes av nemndsmedlemmenes sterke behov for konsensus og den mangel på innsats blant medlemmene som gir de initiativrike muligheter for lederskap. Foruten å delta i de rituelle handlingene omkring budsjetteringsprosessen, gir medlemskapet i nemnda også medlemmene en mulighet for mer ekspressive handlinger; nemnda blir et forum for medlemmenes egne oppfatninger og verdier.⁴⁰

4.3.5. Normakseptering og lovpraktisering

I et tidligere avsnitt i dette kapittel beskjeftiget vi oss med faktorer og prosesser som kan antas å betinge spennvidden i de enkelte sosialstyremedlemmers akseptering av noen av de normer som Lov om sosial omsorg innebærer. Normaksepteringsrammen ble da sett på som avhengig variabel.

Senere har vi behandlet faktorer som må antas å påvirke lovpraktiseringen.

38. Yngvar Løchen, "Om utvikling og virkemåte i et sosialt tiltak. Lovene om attføringshjelp og uforetrygd," Tidsskrift for samfunnsforskning, 7 (1966), pp. 1-18.

39. Christie, "Edruehetsnemnder. Analyse av en velferdslov," op.cit. Parallell til denne undersøkelsen er en analyse av barnevernsnemndene, jfr. Nils Christie, "Barnevernsnemndenes sosiologi," Sociologiske meddelelser, 6. serie (1961), pp. 83-98.

40. Olsen, "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?" op.cit.

Blant denne siste gruppe av faktorer kommer normaksepteringen inn, nå som uavhengig variabel.

Ifølge de vanlige juridiske modeller for lovpraktisering forutsettes de profesjonelle lovutøvere å ha det direkte lovkjennskap som medfører at lovens intensjoner blir oppfylt og at lovpraktiseringen blir konsistent og rettferdig. Lov om sosial omsorg, som settes ut i livet av folkevalgte legmenn uten juridisk utdanning, må derimot praktiseres på grunnlag av en allmenn akseptering av normer som, ideelt sett, svarer til de normer loven innebærer. Vi har hevdet at denne forutsetning er betinget av så kompliserte prosesser at lovpraktiseringen nødvendigvis må vise meget store variasjoner.

Ser vi på sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme i forhold til de modeller for lovpraktisering som har vært trukket frem her, er det rimelig å anta at jo høyere grad av normakseptering en finner i sosialstyrene, desto mindre innflytelse vil utenforliggende faktorer få på lovpraktiseringen.

Dette betyr at en romslig normaksepteringsramme i sosialstyrene blant annet kan bidra til å samle sosialstyremedlemmene om en felles målsetting, fremme kommunikasjon, tildele status på bakgrunn av lovkjennskap og atferd som er i overensstemmelse med intensjonene i loven, og gjøre sosialstyrene til sterkere organer som kan overvinne motforestillinger som det uforstående nærmiljø måtte ha.

Ifølge de administrative modeller skulle en vente at et sosialstyre hvis normakseptering ligger opp mot intensjonene i loven, vil legge vekt på å styrke den faglige side av administrasjonen og de tiliggende institusjoner, samtidig som et slikt styre antas å ville vise mer forståelse for administrasjonens forslag til hjelpetiltak.

Ifølge de kommunalpolitiske modeller er det rimelig at konflikten mellom sektorforsvarere og totalforsvarere i det kommunalpolitiske liv vil intensiveres med en stigende grad av normakseptering hos sosialstyremedlemmene. Samtidig er det sannsynlig at politiske konflikter innenfor sosialstyrene vil dempes, fordi det nå er større enighet om hvordan oppgavene innenfor Lov om sosial omsorg skal angripes. Det vil også bli lagt vekt på sosialstyrets plass i den kommunalpolitiske struktur, og det vil bli understreket at sosialstyrets normakseptering ikke nødvendigvis har sammenheng med sosialstyrets reelle makt i den kommunale struktur.

Når det gjelder de økologiske modellene er det rimelig å anta at et sosialstyre med høy grad av normakseptering også vil ha bedre innsikt i de for-

hold som skaper sosiale problemer og derfor, i den utstrekning det lar seg gjøre, vil prøve å få kontroll over virkningene av de økologiske faktorene.

Normakseptering antas derfor å være en viktig variabel som virker gjennom alle de fire modellene for lovpraktisering som har vært trukket frem. Samtidig er det viktig å være klar over at sosialstyremedlemmenes normakseptering selv delvis er et produkt av de forhold og prosesser som kommer til syne gjennom de fire modellene. Mye taler for at vi står overfor en slags sirkeleffekt, hvor visse forhold skaper den grad av normakseptering som disse forhold "fortjener", slik at effekten av normaksepteringen svekkes.

4.4. Sammendrag

I dette kapitlet ble det tatt utgangspunkt i en skjematisk fremstilling av hvordan forskjellige forhold kan tenkes å påvirke det system som er knyttet til Lov om sosial omsorg og dermed modifisere relasjonene mellom det loven forventes å gjøre og det den faktisk gjør. Det er pekt på fire hovedaspekter, nemlig de intensjoner som ligger til grunn for loven, lovtøvernes akseptering av de normer disse intensjoner baserer seg på, den lovpraktisering som kommer ut av systemet rundt loven, og til sist den fremtidige lovutvikling som loven tenderer mot. Disse aspekter er nøye knyttet til hverandre, og relasjonene mellom dem antas å påvirkes av ulike sett av variabler som er nærmere identifisert og drøftet.

De forhold som knytter seg til normaksepteringsaspektet er utdypet og tatt opp til empirisk evaluering i Kapittel 7. Lovpraktiseringsaspektet er tatt opp i Kapittel 8 og 9 og der sammenholdt med ulike sett av data og erfaringer. Når det gjelder utviklingsaspektet er det drøftet i Kapittel 10 på grunnlag av noen av undersøkelsens resultater og fortolkninger av disse. Før rapporten når så langt, har vi i Kapittel 5 gjort rede for undersøkelsesmaterialet, og i Kapittel 6 for rekrutteringen til det system som er i vårt søkelys, nemlig sosialstyrene.