

KAPITTEL 5

UNDERSØKELSESMATERIALET

Bakom mange empiriske undersøkelser vil det ligge et ønske om å kunne holde oversikt over et størst mulig antall faktorer, slik at de kan tas hensyn til eller kontrolleres mens man gransker sammenhengen mellom de sett av faktorer som står mest sentralt i undersøkelsen. I en eksperimentsituasjon i et laboratorium kan ønsket om kontroll av utenforliggende forhold langt på vei oppfylles, men i undersøkelser av ett av de mange tiltak eller "eksperimenter" som samfunnet selv setter i verk, er forskerens muligheter langt mer begrenset i så henseende. I prinsippet kan det nok la seg gjøre å samle inn så store datamengder at et stort antall faktorer kan kontrolleres samtidig, men i realiteten vil økonomiske, tekniske og faglige ressurser sette sine nokså snevre begrensninger.

Disse forhold vil prege forskningsstrategien. I denne undersøkelse av Lov om sosial omsorg er det blitt satset på en kombinasjon av forskjellige tilnæringsmåter. Dels er det gitt en bred innføring i problemene gjennom innhenting av generell informasjon fra mange deler av sosialomsorgssystemet, og dels er det foretatt en relativt intensiv informasjonsinnsamling fra spesielle deler av systemet. For øvrig må den strategi som er valgt, med vekt på mange ulike tilnæringsmåter, ses på bakgrunn av at undersøkelsen er eksplorerende og beskrivende og ikke hypoteseprøvende.

Begrunnelsen for å kombinere flere metoder ligger også i den utilstrekkelighet som hver enkelt metode brukt for seg ofte utviser. Det skulle være nok her å nevne problemene med informasjon som mistes ved standardiserte spørreskjemaer, den mangel på systematisk og uhildet informasjon som lett kan bli resultat av deltakende observasjon, og den unøyaktighet som ofte finnes i offisielle data.

Følgende datasett inngår i undersøkelsen:

- (1) Spørreskjemadata om samtlige sosialstyremedlemmer i de to styreperiodene 1965-67 og 1968-71. $N_1 = 2.972$ og $N_2 = 2.980$.

- (2) En årgang soknadsskjemaer om statstilskott til sosiallederes lønn. N = 228.
- (3) Oppgaver skriftlig besvart av tre kull av sosiale tjenestemenn under etatsopplæring. N = 87.
- (4) Intervjudata angående samtlige sosialsjefer og sosialstyremedlemmer i 42 kommuner. N = 333.
- (5) Observasjon over en tre-års periode i sosialstyremøter, fylkesmøter, årsmøter, etatsopplæring og sentrale organer.

Noen av disse data var lette å oppnå. Andre data var meget vanskelig tilgjengelige, og undertiden krevde forarbeidet for å oppnå materialet mer tid og energi enn selve innsamlingen.¹ Ingen av de datasett det opprinnelig ble satset på, har imidlertid måttet utgå.

I det følgende er de forskjellige datasett beskrevet mer inngående.

5.1. Bakgrunnsdata om sosialstyremedlemmer

Da undersøkelsen ble påbegynt, var det ingen som visste nøyaktig antallet på sosialstyremedlemmer, og noen oversikt over hvem de var, fantes ikke. Til samtlige kommuner i Norge ble det derfor sendt et spørreskjema der det ble bedt om bakgrunnsopplysninger for alle faste medlemmer i sosialstyret.² De opplysninger som ble innhentet var følgende:

- (1) Alder
- (2) Kjønn
- (3) Ekteskapelig status
- (4) Yrke (for husmødre også mannens yrke)

1. Opplysninger fra den sosiale sektor er belagt med taushetsplikt, jfr. bl.a. Lov om sosial omsorg, § 19. Det forelå ingen regler om hvordan denne taushetsplikten skulle tolkes i forhold til forskeres databehov.

2. Utsendelsen av skjemaene ble foretatt av Statistisk sentralbyrå. Uten denne imøtekommenheten hadde denne delen av undersøkelsen vært mye vanskeligere å gjennomføre, og jeg er Byrået meget takknemlig for hjelpen. Skjemaene ble vedlagt brev fra Norges sosialforbund med en kort orientering om prosjektet. Sosialstyremedlemmene fylte i de fleste tilfellene selv ut skjemaene; i noen tilfeller ble skjemaene utfylt av sosiallederen.

- (5) Politisk tilhørighet
- (6) Antall år bosatt i kommunen
- (7) Plass i sosialstyret (formann, varaformann eller vanlig medlem)
- (8) Medlemskap i formannskap
- (9) Medlemskap i kommunestyre
- (10) Medlemskap i barnevernsnemnd
- (11) Medlemskap i edruskapsnemnd
- (12) Medlemskap i tidligere forsorgsstyre eller sosialstyre
- (13) Andre kommunale eller politiske verv
- (14) Erfaring fra sosialt arbeid forøvrig

De første sosialstyrene ble opprettet i 1965 og hadde en funksjonsperiode frem til utgangen av kommunevalgperioden i 1967. Sosialstyrene for den følgende periode (1968-71) ble så valgt parallelt med valgene til andre kommunale organer. Skjemaene for perioden 1965-67 ble utsendt i løpet av 1967. I alt 96.1 prosent av kommunene (2.972 sosialstyremedlemmer) sendte skjemaet tilbake i utfylt stand.³ Skjemaene for perioden 1968-71 ble utsendt i 1968. I alt 96.0 prosent av kommunene (2.980 sosialstyremedlemmer) sendte skjemaet tilbake i utfylt stand.

5.2. Søknadsskjemaer for kommunale sosialledere

På det tidspunkt undersøkelsen begynte, fantes det ingen samlet oversikt over hvem de kommunale sosialledere var. Sosialdepartementet hadde imidlertid de søknader som kommunene i 1966 sendte til departementet for å oppnå lønnstilskudd til ledere av sosialkontoret.⁴ Ikke alle kommunene var representert, fordi ikke alle oppfylte vilkårene for tilskudd. Det forelå søknader fra 228 kommuner. Søknadsskjemaene inneholdt en del opplysninger om sosiallederne, men materialet var av en slik art at det ble atskillige begrensninger på dets anvendelse. Opplysningene var samlet inn med det konkrete formål å avgjøre om tilskudd skulle gis og ikke for å skaffe mest mulig ade-

3. Det ble purret opp til tre ganger skriftlig og en gang telefonisk. Et par kommuner nektet å svare av "politiske grunner".
4. Ifølge Lov om sosial omsorg, §11, kan Sosialdepartementet stille visse kvalifikasjonskrav til sosialkontorets leder, for at staten skal yte tilskudd til vedkommendes lønn.

kvate opplysninger om den enkelte sosialleder. Det var ikke beregnet til videre bearbeidelse. For våre formål var opplysningene uensartede, usystematiske og ofte ufullstendige, og selve kodingen ble vanskeliggjort.⁵ Det var imidlertid de beste opplysninger som fantes på det tidspunkt.⁶

5.3. Oppgaver besvart av sosiale tjenestemenn

Allerede i de første faser av undersøkelsen ble det klart at ikke bare var det forskjellige oppfatninger av Lov om sosial omsorg og intensjonene i loven, det var også forskjellige definisjoner av de problemer som mentes å høre inn under loven. For å få bedre innsikt i disse definisjonene ble det tatt kontakt med forskjellige grupper sosiale tjenestemenn. Noen av gruppene deltok i Norges sosialforbunds etatsopplæring, og det ble her gitt anledning til å gi en del skriftlige oppgaver som tjenestemennene besvarte.⁷ Oppgavene ble innholdsanalysert med hensyn til hovedkomponenter i argumentasjonen og deretter diskutert med tjenestemennene. Materialet ble blant annet brukt som grunnlag for utarbeiding av spørreskjemaet til intervjuundersøkelsen.

5.4. Intervjuundersøkelsen

Intervjuundersøkelsen ble utført med kommuner som utvalgsenheter, slik at alle sosialstyremedlemmer og sosialledere i hver enkelt kommune både

5. Nærmere detaljer om dette stoffet finnes i Else Øyen, Rapport om ledere av kommunale sosialkontorer. Utarbeidet på grunnlag av de til Sosialdepartementet innsendte søknader om statstilskott til lønn til sosialledere (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, stensil, 1967).
6. Det er senere kommet mer utførlige opplysninger om sosiallederne og forholdene på sosialkontorene. Jfr. Wettergren, op. cit.
7. Norges sosialforbund drev etatsopplæring for de sosiale tjenestemenn som ikke hadde forutgående sosionomutdanning eller tilsvarende utdanning. Alle 87 tjenestemenn i tre forskjellige etatsopplæringskurs besvarte oppgaver som dekket følgende emner: Mål og midler innenfor sosialomsorgen, tjenestemennenes forhold til sosialstyret, kommunestyret og Sosialdepartementet, ønsker om forandring på det sosiale felt, beskrivelse av sosialkontorets klientell, hjelpetiltak på det kommunale plan, begrunnelser for ønsket om økte bevilgninger og forholdet mellom sosialstyre og kommunestyre.

kunne betraktes som en analytisk enhet, og slik at de individuelle data kunne analyseres kontekstuellet. Et sannsynlighetsutvalg av kommuner hadde nok vært å foretrekke, fordi det dermed ville ha latt seg gjøre å trekke noe mer generelle slutninger fra undersøkelsesmaterialet. Kostnadene ved et slikt opplegg sammenliknet med kostnadene ved konsentrert intervjuing er imidlertid så mye større at økonomien ikke ga noe valg.

Intervjuundersøkelsen ble i stedet utført i samtlige kommuner innenfor to utvalgte fylker som var ment å representere forskjellige sider ved det norske samfunn. De skulle tilsammen gi en rimelig god spredning med hensyn til de strukturer som kan forventes å skape forskjellige typer av sosiale problemer. Blant de to fylkenes tilsammen 42 kommuner var det således typiske industri-, landbruks- og fiskerikommuner, skrinne fjellbygder og velstående jordbruksbygder, tilflyttings- og fraflyttingskommuner, og innslag av både sørnorsk og nordenfjellsk kultur. Men det er riktig å peke på at det typiske storbysamfunn ikke er kommet med.⁸

En sammenlikning mellom gruppen av sosialstyremedlemmer i intervjuutvalget og samtlige sosialstyremedlemmer i hele landet er gjort i Tabell 5.1. Som det fremgår er overensstemmelsen på en rekke kjennetegn meget god, bortsett fra at sosialstyremedlemmer fra "forstadsherred" ikke er representert i undersøkelsen.

Til intervjuingen ble brukt et standardisert intervjukjema med en kombinasjon av åpne og lukkede spørsmål. Det ble administrert én type skjemaer til sosiallederne og en annen til sosialstyremedlemmene.⁹ Hvert intervju varte fra to til fem timer.

Selve konstruksjonen av spørreskjemaet var en langvarig prosess. For å kunne fange inn alle disse forskjellige oppfatninger som knyttet seg til Lov om sosial omsorg og de oppgaver denne lov skulle dekke, var det nødvendig å preteste og korrigere spørreskjemaet atskillige ganger i til dels ekstremt

8. Nærmere redegjørelse finnes i arbeidsdokumenter ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

9. Se Appendiks B.

Tabell 5.1. Prosentvis fordeling av sosialstyremedlemmer i intervjuutvalget og i hele Norge etter utvalgte kjennetegn

Kjennetegn	Utvalget	Hele landet
20-40 år	13.9	16.9
41-60 år	68.2	65.4
Kvinner	41.1	40.0
Gift	89.3	91.0
Botid i kommunen under 10 år	8.8	9.4
Yrkesstatus høy	10.4	11.1
Yrkesstatus middels	17.2	21.4
Yrkesstatus lav	39.9	37.3
Yrke med relevans for sosialt arbeid	15.3	17.4
Tilhører Arbeiderpartiet	37.2	33.7
Tilhører Høyre	6.1	8.3
Tilhører Venstre	11.3	8.4
Tilhører Kristelig folkeparti	8.1	10.1
Tilhører Senterpartiet	9.1	8.7
Tilhører Sosialistisk folkeparti	2.3	1.5
Politisk uavhengig	5.2	7.5
Politisk tilhørighet uoppgitt	20.7	21.3
Medlem i formannskapet	4.9	5.6
Medlem i kommunestyret	16.2	22.0
Medlem i barnevernsnemnda	12.3	16.4
Medlem i edruskapsnemnda	9.7	13.7
Tidligere sosialstyremedlem	53.7	52.9
I byer ^(a)	18.4	12.5
I forstadsherreder	-	5.1
I industri- og andre tettbygde herreder	12.3	9.7
I jordbruks-, skogbruks-, og andre spredtbygde herreder	69.3	72.8
Antall sosialstyremedlemmer	300	2.980

(a) Denne og de følgende tre kategorier etter Statistisk sentralbyrås kommunetypologi.

forskjellige miljøer.¹⁰ En ekstra prøve på validiteten av skjemaet fikk man gjennom en kombinasjon av deltakende observasjon og bruk av skjemaet.¹¹

Intervjuingen ble utført av åtte sosiologistudenter.¹² For både å sikre en høy grad av reliabilitet og en høy svarprosent, ble det brukt lang tid på intervjutreningen. Intervjuingen ble foretatt konsentrert i hvert fylke, og det ble opprettet et sentralt hovedkvarter i fylket, hvor intervjuerne hver dag rapporterte inn. Dette hadde to formål. Det sikret en ensartet intervjuing, fordi problemer hver dag ble diskutert og løst på samme måte for alle intervjuerne. Dessuten fungerte hovedkvarteret som en potensiell klagesentral for dem som ble intervjuet. Intervjuerne hadde instruks om å sende alle forespørslser og klager videre til dette hovedkvarteret, og en del potensielle nektere fikk derved så pass mye ny informasjon at de likevel bestemte seg for å delta i undersøkelsen. Henvendelsene var dog ikke mange. Dette skyldtes sikkert både den forhåndsinformasjon som mange av deltakerne allerede hadde fått informelt, og den informasjon som i forveien hadde vært publisert i et felles organ for sosialstyrene.¹³

Som nevnt omfattet intervjuundersøkelsen to fylker med 42 kommuner. Det totale antall sosialstyremedlemmer og sosialledere i disse kommuner var 342. Det ble oppnådd intervju med 333, eller 97,3 prosent.¹⁴ I 33 av

10. Først ble skjemaet diskutert med nøkkelpersoner i sentraladministrasjonen og med erfarne sosialarbeidere. Første pretest ble foretatt i kommuner som representerte gjennomsnittet av sosiale problemer og sosial administrasjon. Annen pretest foregikk i ekstremt forskjellige miljøer for mest mulig å fange inn hele spennvidden i de relevante variablene. Blant kommunene var en progressiv Vestlandskommune, en bygd "uten sosiale problemer" på Sørlandet, en industrikommune på Østlandet og en småbykommune i Nord-Norge.
11. Etter en lengre observasjonsperiode i et enkelt sosialstyre, ble deler av intervjukskjemaet administrert til sosialstyremedlemmene. Det var god overensstemmelse mellom svarene og det inntrykk observasjonen hadde gitt av de enkelte svarpersoners holdninger.
12. De åtte var Marit Bakke, Cecilie Høigård, Aud Korbøl, Arnlaug Leira, Turid Noack, Aud Talle Skram, Anne Solberg og Ellen Sofie Aadland. De gjorde en imponerende innsats, det var høy kvalitet på deres arbeid, de jobbet lange dager uten at det gikk utover deres entusiasme, og de utviste en oppfinnsomhet uten like i å løse akutte praktiske problemer.
13. Kommunalt sosialt tidsskrift, 38. årg., nr. 3 (mars 1968), p. 32.
14. Av de ni personene som ikke ble intervjuet var tre fraflyttet utvalgs kommunene, to var innlagt på sykehus, to var midlertidig bortreist, og to nektet å delta i undersøkelsen. Dessuten ble en av intervjupersonene bortkalt midt i intervjuet, som siden ikke lot seg fullføre.

kommunene var det ansatt sosialleder. I de øvrige 9 kommuner ivaretok sosialstyreformannen sosiallederens oppgaver, og ble derfor intervjuet også etter en del av sosiallederskjemaet.¹⁵

5.5. Observasjon

For å få supplerende opplysninger og for å få mer innsikt i loven og den måten den ble administrert på, var direkte observasjon en vesentlig del av undersøkelsen. Observasjonstiden strakte seg over en treårsperiode. Observasjonen ble foretatt i sosialstyremøter, fylkes- og årsmøter som Norges sosialforbund arrangerte, formelle og uformelle møter i løpet av etatsoppløringen, og ved uformelle sammenkomster med personer som var ansvarlige for deler av sosialomsorgen. I samtlige møter bortsett fra sosialstyremøtene, var det unødvendig med spesiell tillatelse for å delta. I andre situasjoner enn sosialstyremøtene var observatørens rolle vanligvis noenlunde klart definert. Var gruppen liten og uformell, ble observatørens rolle som forsker om nødvendig presisert før møtets begynnelse. I større forsamlinger deltok observatøren som vanlig medlem av gruppen, og en presentasjon av observatøren og prosjektet ville ha vært urimelig, og utenfor møtets ramme.

Annerledes forholdt det seg med observasjon i selve sosialstyrene som var kjernen i hele undersøkelsen. Sosialdepartementet, som fører tilsyn med gjennomføringen av loven, var interessert i undersøkelsen, men viste tilbakeholdenhet med å involvere seg direkte eller pålegge sosialstyrene noen oppgaver i den forbindelse. I første omgang ble det prøvd med en frivillig overenskomst mellom sosialstyre og forsker. I et tilfelle var sosialstyrets formann positiv, mens sosiallederen var negativ og skyldte på en del tekniske vansker med å la observatøren delta i sosialstyrets møter. I et annet tilfelle var det omvendt; her skyldte sosialstyrets formann på hensynet til klientene (som aldri kom i sosialstyrets møter), mens sosiallederen var positiv til undersøkelsen. Neste skritt var å legge frem anbefalingsbrev fra Sosial-

15. I analysen ses undertiden hele gruppen på 333 under ett. I en rekke spørsmål som direkte angår sosialstyremedlemmene er sosiallederen selvsagt holdt utenfor, og N er da 300. Videre er de 9 sosialstyreformenn for enkelte analyseformål sett på linje med de egentlige sosialledere, slik at da denne N er 42.

departementet og Norges sosialforbund. Disse brevene var nyttige noen steder, men andre steder var de uten virkning. Her ble blant annet taushetsplikten brukt til å holde forskeren ute. Etter dette laget Sosialdepartementet en skrivelse der forskeren ble gjort ansvarlig direkte overfor departementet med hensyn til taushetsplikten, og der det ble henstilt til sosialstyrene om å gi forskeren hjelp og direkte adgang til materiale og møter. Dermed var de viktigste formelle barrierer ryddet av veien.

Observasjonstiden varierte fra deltakelse i et enkelt møte i ett sosialstyre til deltakelse i nesten samtlige møter over en toårsperiode i et annet sosialstyre. Mottakelsen av observatøren og den mengde informasjon som ble gitt, varierte i den innledende fasen etter hvor lenge observatøren skulle delta i gruppen. Dersom observatøren bare skulle delta i et enkelt møte, var gruppen åpen og villig til å la observatøren delta. Dersom observasjonen skulle foregå over lengre tid, var gruppen i den innledende fasen tilbøyelig til å avvise observatøren og definere observatøren som "kontrollør" fra sentraladministrasjonen.

I annen fase var det en tendens til å prøve å integrere observatøren i gruppens virksomheter og å tillegge observatøren rådgivende funksjoner. Først i en senere fase godtok gruppen en "uavhengig" eller "autonom" rolle for observatøren, og først da ble informasjonstilgangen såpass stor og differensiert at observasjonen ga et skikkelig utbytte.¹⁶

Det tok lang tid før alle formalia var i orden, og det tok lang tid før observasjonen kom inn i slike former at det ble mulig å samle pålitelige opplysninger. Hele denne prosessen bidro imidlertid også til å gi et viktig innblikk i forholdet mellom de forskjellige organene som er vesentlige for utøvingen av Lov om sosial omsorg.

16. Denne faseutviklingen i observasjonsprosessen var et uventet og overraskende resultat, som nødvendigvis må ha innflytelse på data hentet fra henholdsvis kortvarig og langvarig observasjon. I en artikkel hvor det gjøres nærmere rede for dette fenomen, hevdes det at faseutviklingen først og fremst er avhengig av gruppens størrelse, observatørens "nøytrale" rolle og lengden av observasjonsperioden. Se Else Oyen, "The Impact of Prolonged Observation on the Role of the "Neutral Observer" in Small Groups," Acta Sociologica, 15 (1972), pp. 254-266.