

KAPITTEL 6

REKRUTTERINGEN TIL SOSIALSTYRENE

Sosialstyret er kjernen i det system som er oppbygget rundt Lov om sosial omsorg. De som sitter som medlemmer av sosialstyret bidrar til å utforme en praksis i overensstemmelse med sine egne fortolkninger av loven. Det er derfor viktig å vite hvem disse menneskene er, på hvilke premisser de er valgt inn, om de representerer spesielle grupper og hvordan disse grupperes syn påvirker utformingen av loven.

Den følgende fremstilling er bygget på de opplysninger som ble samlet inn om sosialstyremedlemmer i Norge både i den første perioden etter at Lov om sosial omsorg ble innført i 1965 og i den følgende perioden, 1968-71.¹

Kapitlet gir en beskrivelse av sosialstyremedlemmene ved hjelp av en rekke bakgrunnsvariabler. Det gir også en identifisering av typiske grupper i sosialstyret og søker å gi innsikt i de strategier som ligger til grunn for den rekrutteringsprosess som kommer til syne. Til sist i kapitlet diskuteres det hvilke konsekvenser rekrutteringen kan ha i forhold til målsettingene og arbeidet i sosialstyrene.

6.1. Sosialstyremedlemmenes bakgrunn²

Med sitt sterke innslag av kvinner atskiller sosialstyret seg fra de fleste av de øvrige kommunale nemnder. Det er 40 prosent av sosialstyremedlemmene som er kvinner. Sosialstyremedlemmenes aldersfordeling etter kjønn fremgår av Tabell 6.1. Nærmere tre fjerdedeler av medlemmene er i alde-

1. For en nærmere beskrivelse av disse datasett, se Kapittel 5. I dette kapittel er det av og til referert tallopgaver som ikke her er presentert i tabularisk form, men som finnes i tabellutskriften ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
2. De data som i første omgang refereres, skriver seg fra sosialstyreperioden 1968-71 og gjelder alle sosialstyremedlemmer i de 435 av landets 453 kommuner som returnerte spørreskjemaet.

ren 40-59 år, omkring en sjettedel er under 40 år. Aldersfordelingen for menn og kvinner er omtrent den samme.

Tabell 6.1. Sosialstyremedlemmer 1968-71 etter alder og kjønn. I prosent.

Aldersgrupper	Menn	Kvinner	TOTAL
Under 40 år	16	17	17
40 - 59 år	71	74	72
60 år og over	13	10	11
TOTAL	99	101	100
(N)	(1708)	(1134)	(2842)

Tabell 6.2 viser hvordan sosialstyremedlemmer, medlemmer i barnevernsnemnder og medlemmer i edruskapsnemnder er fordelt med hensyn til yrke. Opplysningene vedrørende de to siste grupper er hentet fra henholdsvis Benneche³ og Christie⁴.

Når det gjelder sosialstyremedlemmenes yrkestilhørighet, er den største yrkesgruppen husmødre, 29 prosent; den nest største gruppen er jordbrukere og fiskere, 16 prosent. Ingen andre yrkesgrupper representerer spesielt store innslag. Skole- og helsepersonell (unntatt legene) utgjør henholdsvis 6 og 4 prosent.

Sammenlikner man rekrutteringen til sosialstyrene med rekrutteringen til barnevernsnemnder og edruskapsnemnder, er andelen til spesifikke yrker som lærere, leger og prester omkring halvt så stor i sosialstyrene som den er i de to andre nemndene. Dette kan tyde på at oppgavene i sosialstyrene blir vurdert som om de krever mindre av spesielle kunnskaper og pedagogisk/medisinsk innsikt enn oppgavene i de to andre nemndene.

Innslaget av husmødre er større i sosialstyret enn det er i edruskapsnemnda, og det er mindre enn det er i barnevernsnemnda. Rent umiddelbart kan det se ut som om barnevernssaker i høyere grad forventes å kreve uspesifisert "husmorekspertise", mens edruskapsaker synes å gjøre krav på andre slags "ekspertise". Sosialstyret faller midt mellom barnevernsnemnda,

3. Benneche, op.cit., p. 81.

4. Christie, "Edruskapsnemnder. Analyse av en velferdslov," op.cit., p. 104.

hvor det satses på elementer av kvinnelig kjønnsrolle-atferd, og edruskapsnemnda, hvor elementer av mannlig kjønnsrolleatferd oppfattes som mer på sin plass.

Tabell 6.2. Sosialstyremedlemmer 1968-71 etter yrke. Sammenliknet med yrkene til medlemmer i barnevernsnemnder og edruskapsnemnder. I prosent.

Yrke	Medlemmer i sosialstyre	Medlemmer i barnevernsnemnd ^(a)	Medlemmer i edruskapsnemnd ^(b)
Husmødre	29	38	20
Gård- og småbrukere, fiskere	16	9	17
Faglærte	7	_(c)	_(c)
Kontorpersonale	6	8	10
Lærere	6 ^(d)	14	13
Ufaglærte	5	_(c)	_(c)
Helsesøstre, sykepleiere	4	6	2
Leger	2	6	11
Presten	2	5	3
Andre yrker	22	13	24
TOTAL	99	99	100
(N)	(2967)	(3423)	(2627)

(a) Kilde: Se fotnote 3.

(b) Kilde: Se fotnote 4.

(c) Kategoriene faglærte/ufaglærte er ikke definert på samme måte i Benneches og Christies arbeider, og derfor overført til kategorien "andre yrker" i denne tabellen.

(d) Nesten halvdel av lærerne er enten formenn eller varaformenn (jfr. Christies data om samme forhold, ibid., p. 104).

Av de øvrige opplysninger om sosialstyremedlemmene fremgår det at de fleste er gift, og den lille delen av før-gifte er nesten alle enker eller enkemenn. Fem prosent av sosialstyremedlemmene er ugifte. De fleste av medlemmene har bodd lenge i kommunen, gjennomsnittlig 35 år. Bare 4 prosent av medlemmene har bodd i fem år eller kortere i kommunen, og 9 prosent er tilflyttet kommunen i løpet av de siste ti årene. Det er 54 prosent av sosialstyremedlemmene som er gjenvalgt fra det forrige sosialstyret.⁵ Alle disse data kan tas som uttrykk for en betydelig grad av stabilitet.

For å oppnå koordinering av det sosiale arbeidet må kommunene ha en del felles representasjon i sosialstyre, barnevernsnemnd og edruskapsnemnd.⁶ Oppgavene viser at 18 prosent av sosialstyrets medlemmer samtidig er medlemmer i kommunenes barnevernsnemnder, og 15 prosent er medlemmer i edruskapsnemndene.⁷

6.2. Politisk sentralitet

Med uttrykket politisk sentralitet siktes det til sosialstyremedlemmenes grad av nærhet til det øvrige kommunalpolitiske liv, og deres muligheter -- via den politiske nærhet -- til å påvirke arbeidet i sosialstyret.⁸

De fleste av sosialstyremedlemmene er politisk oppnevnt, jfr. Tabell 6.3, men dette i seg selv sier lite om hvor politiske sentrale de er. Fordelingen på politisk parti tilsvarende omtrent kommunestyrerepresentantenes fordeling på politisk parti (når kategorien "ikke oppgitt og annet" holdes utenfor), slik at ingen av de politiske partiene er spesielt over- eller under-

5. Jfr. Tabell 5.1.

6. Jfr. Lov om sosial omsorg, § 9, 1. ledd, Lov om barnevern, § 2, 1. ledd; og Lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder, § 2, 2. ledd.

7. I 1968 var det 46 kommuner som ikke hadde egen barnevernsnemnd og 43 som ikke hadde egen edruskapsnemnd. Tretti av kommunene hadde ikke noen av sine sosialstyremedlemmer i barnevernsnemndene, og ett sosialstyre hadde alle sine medlemmer i barnevernsnemnda. Seksti av kommunene hadde ikke sosialstyremedlemmer i edruskapsnemndene, mens ett sosialstyre hadde alle sine medlemmer i edruskapsnemnda.

8. Arten av disse påvirkningene er blitt diskutert i Kapittel 4, pp. 29-52.

Tabell 6.3. Sosialstyremedlemmer 1968-71, kommunestyrerepresentanter 1967 og kvinnelige sosialstyremedlemmer, etter partitilhørighet, I prosent.

Politisk parti	Sosial styre-medlemmer	Kommune-styre-represen-tanter ^(a)	Sosialstyremedlemmers plass			Kvinner i sosial-styret
			Formann	Vara-formann	Vanlig medlem	
Arbeider-partiet	34	44	41	37	32	30
Høyre	8	12	5	5	9	12
Venstre	8	10	10	9	8	8
Kristelig Folkeparti	10	8	9	11	10	8
Senter-partiet	9	13	9	7	9	9
Norges kommunistiske parti	1	1	-	-	1	-
Sosialistisk Folkeparti	2	3	-	1	2	1
Upolitiske lister	7	7	8	8	7	8
Ikke oppgitt og annet	21	2	18	21	22	24
TOTAL	100	100	100	99	100	100
(N)	(2980)	(13484)	(435)	(428)	(2117)	(1190)

(a) Kilde: NOS, A 214, Kommunevalgene 1967, Hefte 1, p. 35.

representert i sosialstyrene.⁹ Ingen av de politiske partiene ser ut til å ha satset på sterk representasjon i sosialstyrene, ved for eksempel å gi avkall på å få deltakere i andre kommunale nemnder. Dette kommer heller ikke til uttrykk gjennom valgene til formannsposten i sosialstyrene, hvor den politiske fordeling omtrent tilsvarer fordelingen på det øvrige sosialstyre, bortsett fra en overrepresentasjon i Arbeiderpartiets favør.

Tabell 6.4 tyder ikke på at sosialstyret er særlig attraktivt for de sentrale kommunalpolitikere. Av sosialstyremedlemmene er det 6 prosent som også sitter i formannskapet, 22 prosent (inklusive formannskapsmedlemmene) sitter både i sosialstyret og kommunestyret, og bare 9 prosent av sosialstyremedlemmene er med i minst to andre kommunale organer foruten barnevernsnemnd og edruskapsnemnd. Det kommunale organ sosialstyremedlemmer oftest er med i, er skolestyret. Medlemskap i bygningsråd og andre tekniske nemnder sett under ett angår bare 7 prosent av sosialstyremedlemmene. Det virker som om vi står overfor en gruppe kommunalpolitikere som ikke er blant de mest aktive, og som i en viss utstrekning har spesialisert seg på "sosiale" nemnder.

Formennene i sosialstyret er de politisk mest sentrale; 14 prosent er samtidig med i formannskapet, 32 prosent sitter også i kommunestyret, og 18 prosent er med i minst to andre kommunale nemnder. Varaformennene er noe mer sentrale i kommunalpolitikken enn de vanlige medlemmene.

Det kan nevnes at 14 ordførere og varaordførere er med i sosialstyret. Seks av dem er plassert som sosialstyrets formenn og 2 er varaformenn.

9. Det var 53 sosialstyrer som unnlot å fylle ut opplysninger om politisk tilhørighet. For mange var nok dette et uttrykk for en prinsipiell holdning til å gi slik informasjon, mer enn et forsøk på å skjule sin partitilhørighet overfor de øvrige sosialstyremedlemmer. De ville jo allerede være kjent med hvert medlems politiske tilhørighet, iallfall dersom sosialstyret var politisk oppnevnt. Men mange av de sosialstyrer som ikke svarte på dette spørsmål, tilhørte små kommuner, og her finner man oftere upolitiske oppnevninger. Ønsket om hemmeligholdelse kan da være bedre begrunnet. Gruppen "ikke oppgitt" må derfor antas å inneholde en god del "upolitiske" sosialstyremedlemmer. Holdes kategorien "ikke oppgitt og annet" i Tabell 6.3 utenfor, er fordelingen på politiske parti i sosialstyrene følgende (i prosent): A 43, H 10, V 10, KrF. 13, Sp. 11, SF 3, K 2 og Upol. 9. Fordelingen på sosialstyreformennene er følgende (i prosenter): A 50, H 6, V 12, Kr.F. 11, Sp. 11, SF og K under 1, og Upol. 10.

Tabell 6.4. Sosialstyremedlemmer 1968-71, etter plass i sosialstyret og etter andre kommunale og politiske tillitsverv. I prosent.

Andre verv	Plass i sosialstyret			Alle medlemmer
	Formann	Varaformann	Vanlig medlem	
Medlem i formannskap	14	6	4	6
Medlem i kommunestyre ^(a)	32	26	19	22
Medlem i to eller flere kommunale nemnder ^(b)	18	12	6	9
Medlem i partipolitiske styrer eller komitéer	9	7	5	6
Ingen slike verv	27	49	66	57
TOTAL	100	100	100	100
(N)	(435)	(428)	(2117)	(2980)

(a) Inkludert formannskapsmedlemmer.

(b) Ikke inkludert medlemmer i formannskap, kommunestyre, barnevernsnemnd og edruskapsnemnd.

Ser man på sosialstyremedlemmenes plassering innenfor sitt eget parti, er det bare 6 prosent som oppgir at de er valgt inn i partipolitiske styrer eller komitéer. Sosialstyreformennene er igjen noe mer sentrale enn de øvrige sosialstyremedlemmer; dog er det ikke mer enn 9 prosent av dem som er med i partipolitiske styrer eller komitéer.

Introduserer man kommunetype som mellomliggende variabel i forhold til oppgavene i Tabell 6.4, trer et noe mer nyansert bilde frem. Sosialstyrene i byene er politisk mye mer sentrale enn sosialstyrene i spredt-bygde herreder. Sosialstyrene i byene og forstedene har omtrent dobbelt så mange formannskapsmedlemmer, kommunestyremedlemmer, andre kommunale medlemmer og politiske komitémedlemmer som sosialstyremedlemmene i de spredt-bygde herreder. Følger man inndelingen i kommunetyper fra (1) byer, (2) forstadskommuner, (3) industrikommuner og andre tettbygde

kommuner til (4) jordbruks-, skogbruks- og fiskerikommuner og andre spredtbygde kommuner, er andelen av sosialstyremedlemmenes kommunalpolitiske deltakelse jevnt fallende.¹⁰ Samtidig er det en tendens til at de vanlige medlemmene i de urbaniserte, industrialiserte kommuner deltar mer i kommunalpolitikken utenom sosialstyret, mens de vanlige medlemmene i de øvrige kommunene er mer perifere i kommunalpolitikken.¹¹

Disse resultater kan tolkes på to måter. Enten kan de være et uttrykk for at sosialstyret blir ansett som et viktigere organ i byene enn i bygdene, og at man i byene derfor er mer villig til å satse på å få sentrale kommunalpolitikere inn i sosialstyrene. Eller, resultatene kan være uttrykk for en generell tendens til å satse på en mer profesjonell politikertype i byene, også i de utvalg som ikke vurderes som viktige i kommunalpolitikken. Den første tolkning kan stemme overens med Simms undersøkelse av svenske kommunale nemnder, hvor han viser at sosialnemndene hittil har vært ansett som lite attraktive, men at de etter hvert vil bli sett på som stadig mer sentrale nemnder.¹² Det er rimelig å anta at en slik utvikling vil starte først i byene. Det andre synet, om en profesjonalisering av kommunalpolitikkerne gjennom konsentrering av vervene, blir blant annet diskutert i Strand og Kjellbergs undersøkelse av kommunalpolitikken i Oslo.¹³ Det er sannsynlig at en utvikling i retning av mer profesjonelle politikertyper i første rekke vil være et byfenomen, fordi de administrative og politiske prosesser her er mer kompliserte og tidkrevende.

Det er tydelig at de borgerlige partier har satset mer på profesjonelle politikertyper i sosialstyret enn de sosialistiske partier har, jfr. Tabell 6.5.

-
10. Jfr. Statistisk sentralbyrås inndeling i seks kommunetyper basert på urbaniseringsgrad og tettbebyggelse i kommunene. For å oppnå en mer homogen inndeling av kommunene, er det i denne undersøkelsen bare benyttet fire kategorier, idet industrikommuner er slått sammen med andre tettbygde kommuner, og jordbruks-, skogbruks- og fiskerikommuner er slått sammen med andre spredtbygde kommuner. (Når dette skrives, er Byråets typologi under revisjon.)
 11. Tallene er for små til å si noe om sosialstyreformenn og varaformenn i denne sammenheng.
 12. Uno Simm, "Om kommunala nemnders status," Statsvetenskaplig tidskrift, 1 (1965).
 13. Arne Strand og Francesco Kjellberg, "Det folkevalgte lederskap i Oslo. En undersøkelse av bystyrerepresentantene." i Kjellberg (red.) Kommunalpolitikk, op.cit., pp. 92-129.

Dette kan ikke forklares med at rekrutteringen til borgerlige partier i sterkere grad enn hos de sosialistiske skjer fra de høyere sosiale lag. Tvert imot er andelen av sosialstyremedlemmer fra de høyere sosiale lag størst i de sosialistiske partier, jfr. Tabell 6.6.

Dette betyr at den overveiende del av de borgerlige, politisk sentrale sosialstyremedlemmer har relativ lav status i forhold til de sosialistiske, politisk sentrale sosialstyremedlemmer.¹⁴ Dette kan avspeile flere forhold. Det kan blant annet avspeile en ambivalent holdning til sosialstyret som et organ med tilsynelatende store midler til disposisjon, men samtidig tradisjonelt liten innflytelse i kommunalpolitikken. Dette reageres det på ved å sette inn i sosialstyret folk som samtidig er lokalisert høyt på en dimensjon (politisk sentralitet), og relativt lavt på en annen (sosial status). Et annet forhold kan være at sosialstyret også ses på både som en opplæringsplass for politikere som skal videre opp i hierarkiet, og som en endelig stasjon for politikere som ikke forventes å nå videre i systemet.

Tabell 6.5. Sosialstyremedlemmer 1968-71, etter politisk tilhørighet og medlemskap i formannskap, kommunestyre og politiske styrer og komiteer. I prosent.

Politisk tilhørighet	I formannskap	I kommunestyre	I politiske styrer og komiteer
Sosialister	30	37	37
Borgerlige	60	51	62
Upolitiske	4	3	-
Ikke oppgitt	5	9	-
TOTAL	99	100	99
(N)	(168)	(655)	(175)

14. Også i forhold til de øvrige borgerlige kommunalpolitikere, jfr. ibid., pp. 98-99.

Tabell 6.6. Sosialstyremedlemmer 1968-71, etter statusgruppe og politisk tilhørighet. I prosent.

Status-gruppe ^(a)	Sosialister	Borgerlige	Upolitiske	Ikke oppgitt
Gruppe 1	14	6	18	12
Gruppe 2	25	18	24	21
Gruppe 3	32	47	28	34
Ikke yrkesaktive	30	28	30	33
TOTAL	101	99	100	100
(N)	(1050)	(1059)	(233)	(629)

(a) Sosial status er målt som tilnærmet yrkesprestisje. Yrkeskoden som er benyttet, er utarbeidet av Natalie Rogoff Ramsøy på basis av Statistisk sentralbyrås yrkeskode fra Folketellingen 1960. Gruppe 3 omfatter faglært og ufaglært arbeidskraft og alle i gruppen jordbruk, skogbruk og fiskeri. Gruppe 2 omfatter lavere funksjonærer og personer med lavere utdanning. Gruppe 1 omfatter høyere funksjonærer og personer med høyere utdanning.

De sosialistiske partier synes å velge samme strategi, men med motsatt fortegn. Her er det en tendens til å sette lite politisk sentrale personer inn i sosialstyrene, men i stedet velges det personer med relativt høy status.¹⁵ Den ambivalens overfor sosialstyrets rolle i kommunalpolitikken som blir fremtredende gjennom valgene på sosialstyremedlemmer, er behandlet mer utførlig senere i dette kapittel.

6.3. Profesjonelle i sosialstyret

Dersom deltakerne i sosialstyret ikke er valgt spesielt på grunn av sin kommunalpolitiske erfaring, men på grunn av sine sosiale interesser, kunne det være interessant å se om de sosiale interesser også kommer til uttrykk gjennom sosialstyremedlemmenes yrkesbakgrunn.

15. Sammenliknet med øvrige sosialistiske kommunalpolitikere, jfr. loc. cit.

Om man aksepterer en snever definisjon av yrker som er "relevante" for sosialt arbeid (dvs. sosialarbeidere), er det bare noe over en halv prosent av sosialstyremedlemmene som har en slik bakgrunn. Aksepterer man en videre definisjon av relevante yrker, som skole-, helse- og trygdekassepersonell, prester, diakoner og ansatte i sosiale institusjoner, er det 18 prosent av sosialstyremedlemmene som har en slik bakgrunn.¹⁶ Tabell 6.7 viser at mannlige formenn og varaformenn noe oftere enn de øvrige medlemmer har en slik yrkesbakgrunn. Det er 20 prosent av alle mannlige sosialstyremedlemmer som har en jobb som er relevant for sosialstyrearbeidet, mens 15 prosent av de kvinnelige medlemmer har en slik jobb.

Tabell 6.7. Prosentvis andel sosialstyremedlemmer 1968-71 med yrke definert som "relevant", etter kjønn og plass i sosialstyret.

	Plass i sosialstyret			Alle medlemmer
	Formann	Varaformann	Vanlig medlem	
Menn	24	20	19	20
Kvinner	11	20	15	15

Av alle de yrkeskvinner som sitter i sosialstyret, er det noe over halvparten som har en jobb som er relevant for sosialstyrearbeidet. Dette kan tyde på at deres ekspertise definert ved deres yrker kan ha vært vesentlig for deres utvelgelse for sosialstyret. Men denne sakkyndighet er ikke tilstrekkelig til at de i samme utstrekning som mennene blir valgt som formenn i sosialstyrene.

Det er en tendens til at både bykommuner og spredtbygde kommuner oftere enn de øvrige kommunene velger sosialstyremedlemmer som har et yrke i tilknytning til sosial virksomhet. I de tynt befolkete kommunene kan dette tas som tegn på at man ønsker å utnytte de ressurser som finnes, fordi tilgangen på faglig arbeidskraft i den sosiale sektor er dårlig. I de mer urbaniserte kommuner kan valget av personer med "relevante" yrker til sosialstyrene være en understrekning av den spesialisering og profesjonalisering av politikerrollen som kjennetegner de større og administrativt mer kompli-

16. Det er denne utvidete definisjon av "yrkesrelevans" som legges til grunn for den følgende diskusjon.

serte kommuner. Verken i disse kommuner eller i de øvrige kommuner er gruppen av personer med "relevant" yrke samtidig blant de politisk mest sentrale i sosialstyrene.

Bare én prosent av dem med "relevante" yrker sitter også i formannskapet, og bare 13 prosent er med i kommunestyret. I barnevernsnemnd og edruskapsnemnd er de representert i samme utstrekning som de øvrige sosialstyremedlemmer, mens de nesten ikke forekommer som medlemmer i skolestyre eller andre kommunale nemnder.

Det er ingen markerte forskjeller i andelen av personer med "relevant" yrke blant de politiske grupperinger i sosialstyret, slik at yrkesrelevans ikke kompenseres for partitilhørighet.

Som tidligere nevnt er det ingen spesielle yrker som dominerer sosialstyrene, bortsett fra husmødrene, som neppe utgjør noe homogent innslag. Det er heller ingen spesielle yrker som dominerer formannsværet.

Dersom arbeidet i sosialstyret blir sett på som så vanskelig eller spesielt at det krever særlige kvalifikasjoner å være sosialstyremedlem, skulle en vente et visst innslag av profesjonelle (eller et sekretariat med stort innslag av profesjonell ekspertise). Dersom sosialstyrearbeidet blir betraktet som relativt ukomplisert og slik at folk med alminnelige menneskekunnskaper og sosiale interesser kan egne seg for det, vil man kunne vente lite innslag av folk med yrker som er "relevante" for sosialt arbeid. De 18 prosent av sosialstyremedlemmene som har en yrkesbakgrunn i tilknytning til den sosiale sektor, har imidlertid en nokså forskjellig yrkessammensetning, ifølge den definisjon som er lagt til grunn.

6.4. Kvinner i sosialstyret

I de to foregående avsnitt er det vist at sosialstyret ikke er dominert av sentrale kommunalpolitikere som kan markere dets posisjon, og at det ikke har noen stor kontingent av folk med erfaring fra sosialt arbeid som kan gi det faglig prestisje. Derimot har sosialstyret et betydelig større innslag av kvinner enn det som er vanlig i kommunalpolitiske organer.

Et stort innslag av kvinner kan være en indikator på at en nemnd ikke

blir ansett som særlig betydningsfull i kommunalpolitikken.¹⁷ I dette tilfelle kan det også være et uttrykk for at sosiale saker er et av de områder som antas å kreve kvinnelig ekspertise.

Det er mye som tyder på at kvinnene mer eller mindre systematisk og bevisst blir holdt ute fra de viktigste kommunalpolitiske organer.¹⁸ For de politisk aktive kvinner kan denne forskjellsbehandling bety at toppen på deres politiske karriere nås i og med at de blir valgt inn i sosialstyret, mens sosialstyret for mennene enten er et trinn på veien i deres eventuelle videre karriere, eller et sluttsteg i en middelmådig politisk karriere. Dersom dette er riktig, skulle man vente at de politisk aktive kvinnene i sosialstyret representerer eliten blant de kvinnelige politikere, mens de mannlige sosialstyremedlemmene representerer mellomsjiktet av mannlige politikere.¹⁹ På grunnlag av de foreliggende data er det ikke mulig å kaste særlig lys over de hypoteser som her er lansert. Det er imidlertid mulig å se nærmere etter hvem kvinnene i sosialstyret er.

Den altoverveiende del av kvinnene er i alderen 40-59 år, og nesten alle er gift. Deres politiske tilknytning er omtrent som for mennene, jfr. Tabell 6.3. Andelen av upolitiske kvinner er tilsynelatende like stor som andelen av upolitiske menn, men kvinnene er noe mer nølende med å oppgi sin politiske tilhørighet. Som tidligere nevnt ser det ut til at en god del av dem som ikke oppgir sin politiske tilhørighet, er upolitisk valgt. Den faktiske andel av upolitiske kvinner i sosialstyret er da rimeligvis en del høyere enn andelen av upolitiske menn.

Det er 73 prosent av kvinnene som oppgir å være husmødre, mens 27 prosent oppgir å ha et yrke utenfor hjemmet. Av yrkeskvinnene befinner en tredjedel seg innenfor helsesektoren som helsesøstre og sykepleiere. I alt er det som nevnt noe over halvdel av yrkeskvinnene som har den type yrker som tidligere er definert som "relevant" for arbeidet i sosialstyret.

17. Det resonneres her slik at sosialstyret er en så lite attraktiv nemnd at den ikke mobiliserer mennene i konkurransen for å komme inn. Akkurat denne manglende konkurranse i utvelgelsen vil styrke andelen av kvinnelige deltakere, som ikke er sosialisert til den type konkurranse som deltakelse i politikk krever, jfr. Rokkan, *op.cit.*, pp. 181-225.

18. Denne tendensen forsterkes, fordi kvinnene selv er mer tilbakeholdne m.h.t. å motta kommunale verv, NOS, A 503, Kommunevalget 1971, Hefte II, Tabell 53.

19. Cf. ante, pp. 38-40.

Det er imidlertid ikke så at de kvinner som har et "relevant" yrke oftere blir formenn i sosialstyret enn de øvrige kvinnene. Heller ikke blir yrkeskvinner oftere enn husmødre valgt til sosialstyreformenn, og heller ikke blir kvinner med høy status (inkludert husmødre målt med deres manns yrkesprestisje) oftere valgt til formann, selv om kvinner fra de høyeste og mellomste statuslag har omkring femti prosent større sannsynlighet enn de fra laveste statuslag til å bli valgt til varaformenn. Fem prosent av kvinnene er sosialstyreformenn, og 10 prosent er varaformenn.

Sammenlikner man den politiske sentralitet til husmødre og yrkeskvinner i sosialstyrene, er yrkeskvinnene noe mer politisk sentrale enn husmødrene. Forskjellene er ikke store, men det er en konsistent større representasjon av yrkeskvinner i formannskap, kommunestyre, politiske komitéer, barnevernsnemnd, edruskapsnemnd og skolestyre.²⁰ Størstedelen av de husmødre og yrkeskvinner som sitter i sosialstyret, deltar ikke i annet kommunalpolitisk arbeid.

Av de 435 sosialstyrer i undersøkelsen er det 22 prosent som har kvinnelig flertall. Bare en tiendedel av disse sosialstyrene har kvinnelig formann, og en femtedel har kvinnelig varaformann, så trass i sin sterke representasjon, er kvinnene ikke i samme grad gitt formell innflytelse over det som skjer i sosialstyrene.

Dersom man introduserer kommunetype som mellomliggende variabel, oppstår det forskjeller mellom sentrum og periferi, idet 29 prosent av byene og forstedene har sosialstyrer hvor mer enn halvparten er kvinner, mens 18 prosent av de øvrige kommunene har sosialstyrer hvor mer enn halvparten er kvinner. Men andelen av kvinner i sosialstyrene er derimot omtrent den samme i de forskjellige kommunetyper. Det virker derfor som om kvinnes innflytelse i de mer perifere kommunene er ytterligere begrenset ved at de sjeldnere har flertall i sosialstyrene. Dette er vel i overensstemmelse med det mer tradisjonelle kjønnsrollemønster som knytter seg til kvinnelig deltakelse i kommunalpolitikken i de mindre urbaniserte kommuner.²¹

20. Dette er i overensstemmelse med resultater rapportert annetsteds, se Norderval Means, *op. cit.*, pp. 136.

21. En skulle her vente at de største sosialstyrer også hadde relativt flere kvinner, fordi kvinnene oftere figurerer så langt nede på de kommunale nominasjonslister at de kommunale nemnder og nominasjonslister bør ha en viss størrelse for at kvinnene skal ha "rett" til å komme inn. Det er imidlertid ingen sammenheng mellom sosialstyrets størrelse og andel
forts.

Selv om innslaget av kvinner i sosialstyret er relativt stort, reduseres kvinnenes innflytelse ved at de i liten grad blir valgt eller lar seg velge som formenn eller varaformenn. Dette er kanskje like mye en funksjon av deres manglende kommunalpolitiske aktivitet, for størsteparten av kvinnene deltar ikke i andre kommunale nemnder. Omkring tre fjerdedeler av kvinnene oppgir at de er husmodre. De øvrige er yrkesaktive; i stor utstrekning er disse beskjeftiget innenfor den sosiale sektor, noe som imidlertid ikke øker deres sjanser for å bli valgt som sosialstyreformenn eller varaformenn, selv om de i noe høyere grad enn husmødrene er kommunalpolitisk sentrale.

6.5. Sosialstyremedlemmenes sosiale status

Sammenlikningen av kommunene med hensyn til rekrutteringen til sosialstyrene viste at andelen av politisk sentrale sosialstyremedlemmer synker etter som man beveger seg fra by og tettsted til spredtbygde kommuner.

Kjellberg og Olsen er opptatt av rekrutteringen til kommunale organer generelt, og viser blant annet at i alle kommuner, bortsett fra de fire største byene, øker sannsynligheten for å inneha kommunale verv med stigende sosial status.²² Ser man nå på rekrutteringen til sosialstyrene med hensyn til kommunetype og sosial status basert på yrke, viser det seg at andelen av personer med høy og middels høy sosial status øker etter som man går fra spredtbygde kommuner til bykommuner, jfr. Tabell 6.8. Dette er til en viss grad rimelig å vente, all den tid rekrutteringsgrunnlaget når det gjelder sosial status er forskjellig i de forskjellige kommunetyper. Men dette er et fenomen som det ikke er mulig å korrigere for på grunnlag av det foreliggende materiale.

-
21. forts. av kvinner i sosialstyret. Rokkans undersøkelse viser at andelen av kvinner som deltar i det kommunalpolitiske liv, varierer med kommunetype og stiger med økende urbanisering og industrialisering. Rokkan, op.cit. Resultatene fra den foreliggende undersøkelsen representerer en vri på denne problematikken. Rokkan definerer kvinnelig deltakelse i kommunalpolitikken ved andel kvinner. Dersom en bruker samme definisjon i undersøkelsen av sosialstyrene, viser det seg ingen forskjeller med hensyn til kommunetype. Det er her nødvendig å bruke en sterkere indikator for å få frem samme effekt. Den indikator som brukes, er andelen av sosialstyrer med kvinnelig flertall. Denne indikator fremskaffer samme effekt med hensyn til kommunetype som den Rokkan påviser.
22. Kjellberg og Olsen "Rekrutteringen til de kommunale organer", op.cit.

Tabell 6.8. Sosialstyremedlemmer 1968-71 etter yrkesgruppe og kommune-
type. I prosent.

Status- gruppe ^(a)	Kommunetype ^(b)				Alle
	Byer	Forstads- herreder	Industri- og andre tettbygde herreder	Jordbruks-, skogbruks- og andre tettbygde herreder	
1	24	22	17	14	16
2	33	30	26	25	26
3	44	49	57	61	58
TOTAL	101	101	100	100	100
(N)	(340)	(138)	(267)	(2045)	(2790)

(a) Se note (a), Tabell 6.6.

(b) Ifølge Statistisk sentralbyrås inndeling av kommunene; se også fotnote 10.

Forfølger man imidlertid problemstillingen til Kjellberg og Olsen nærmere og ser på tilhørigheten til statusgruppe for sosialstyrene i de tre største byene,²³ øker tendensen til rekruttering fra de øverste sosiale lag ikke ytterligere. Derimot øker sosialstyremedlemmenes sentralitet kraftig, 24 prosent av sosialstyremedlemmene i de tre største byene er medlemmer i formannskapet og 59 prosent er medlemmer i kommunestyret. Offerdals observasjoner om rekruttering til kommunalpolitikken basert på kommunalpolitisk erfaring og høy sosial status som en funksjon av stigende kompleksitet i det kommunale liv, synes å gå i samme retning for en noe perifer nemnd som sosialstyret.²⁴

Men det er bare 3 prosent av samtlige sosialstyremedlemmer som samtidig kan karakteriseres som politisk sentrale og tilhørende høy-status kategorien. Selv om denne andelen stiger noe med stigende urbanisering, er det

23. Oslo er ikke inkludert, fordi sosialstyret her ikke returnerte spørreskjemaet for perioden 1968-71.

24. Offerdal, "Rekrutteringen av et bystyre," op. cit.

viktig å være oppmerksom på at man i denne sammenheng ikke kan snakke om spesielle "politikertyper" som dominerende i sosialstyret.²⁵ Tvert imot viser den videregående analysen at disse to kvalitetene skiller lag.

6.6. Sosialstyret over tid

De data som hittil har vært referert i dette kapittel, har vært fra sosialstyreperioden 1968-71. For bl.a. å kunne sammenlikne forskjeller over tid i rekrutteringen til sosialstyrene, er det som nevnt også samlet inn data fra den foregående, og første, sosialstyreperioden, 1965-67.

Dersom det er så at rekrutteringen til sosialstyrene avspeiler det bilde som man i kommunene har av sosialstyrets arbeid, skulle man kunne vente (1) en utvikling i retning av flere sentrale politiske sosialstyremedlemmer i de kommuner hvor sosialstyrets arbeid blir betraktet som viktig for kommunenes totale virksomhet, (2) en utvikling i retning av flere "profesjonelle" eller "yrkesrelevante" sosialstyremedlemmer i de kommuner hvor den sosiale sektor står i sentrum for kommunenes oppmerksomhet og (3) en utvikling i retning av en ny-rekruttering til sosialstyrene, hvor tradisjonelle kommunalpolitiske utvelgelseskriterier ikke automatisk blir lagt til grunn i de kommunene hvor Lov om sosial omsorg blir sett på som et nytt tiltak som krever nye virkemidler i kommunalpolitikken.

Nå er det selvsagt urimelig å vente særlig markerte "justeringer" i sosialstyrenes sammensetning bare fra én periode til en annen. Omstillingen -- dersom den skjer -- trenger nok lenger tid til å nedfelle seg tydelig.²⁶

(1) Da Lov om sosial omsorg kom i 1965, ble den lansert som en nyskaping, men samtidig ble den mer eller mindre videreført innenfor den organisatoriske rammen til den tidligere forsorgslov. De tidligere forsorgsstyrer ble nå sosialstyrer, og det som før hadde vært forsorgskontor, ble sosial-

25. Ibid.

26. Det vises i en spesialanalyse av de sosiale nemndene i en Østlandskommune i perioden 1920-1971 at skiftet i rekrutteringen til forsorgsstyrene til rekrutteringen til sosialstyrene ikke har vært drastisk. Jon-Olav Aspås, Kommunal sosialpolitikk - særpreg og utviklingstrekk. En studie av sosialpolitikken i Oppegård kommune (Oslo: Institutt for statsvitenskap, stensil, 1974).

kontor. For utenforstående var det ikke lett å oppdage at det her var skapt nye kommunale organer som kunne gjøre krav på en god del kommunalpolitisk oppmerksomhet.²⁷ Forsorgsstyrene hadde etter alt å dømme hatt lav prestisje, og rekrutteringen hadde nok vært deretter. Det er mye som tyder på at sosialstyrene i første omgang overtok forsorgsstyrenes lave prestisje. Siden har sosialstyrene imidlertid fått mer oppmerksomhet fra de øvrige kommunalpolitiske organer, først og fremst på grunn av de store og stadig stigende sosiale utgifter (som i mange kommuner utgjør omkring en fjerdedel av det totale kommunebudsjett), men også på grunn av den oppmerksomhet som samfunnet i stadig større grad retter mot sosiale problemer.

Sammenlikner man imidlertid rekrutteringen til sosialstyrene i 1965 og 1968 med hensyn til medlemmenes politiske sentralitet, er det intet som tyder på at medlemskap i sosialstyret var mer attraktivt eller betydningsfullt i 1968 enn i 1965, se Tabell 6.9. Andelen av sosialstyremedlemmer som også var medlemmer av formannskapet, var 7 prosent i 1965, mot 6 prosent i 1968. Andelen av sosialstyremedlemmer som også var medlemmer av kommunestyret, var 25 prosent i 1965, mot 22 prosent i 1968. Og andelen som var med i partipolitiske styrever eller komitéer i 1965 var 9 prosent mot 6 prosent i 1968. Det inntrykk som festner seg, er at sosialstyremedlemmenes politiske sentralitet heller er blitt mindre i løpet av de tre første årene etter at loven ble innført. Tendensen bekreftes når man sammenlikner sosialstyreformennene i 1965 med dem i 1968, for også sosialstyreformennene i 1968 er mindre sentrale i kommunalpolitikken enn sine forgjengere.

Det kan gjøre seg gjeldende en tidsforsinkelse i oppfatningen av sosialstyrets viktighet, slik at bildet av sosialstyrene som vesentlige i det kommunalpolitiske arbeidet ikke har nådd å bli formidlet i løpet av den korte periode det første sosialstyret var i funksjon. Det er imidlertid ingen bevegelse i retning av den tidligere nevnte tendens til å velge mer sentrale politikere inn i sosialstyret som en funksjon av urbanisering. En annen forklaring kan være at sosialstyrene ikke blir vurdert ut fra deres potensielle muligheter i kommunenes utvikling, men ut fra en realistisk vurdering av hvilke konkrete muligheter som foreligger når det gjelder å oppnå innflytelse gjennom sosialbudsjettet. I så fall skulle sosialstyret være en lite attraktiv kommunal nemnd.

27. Det var 28 prosent av sosialstyremedlemmene i 1965-67 som også hadde sittet i det tidligere forsorgsstyret. En fjerdedel av disse fortsatte som formenn i det første sosialstyret.

Tabell 6.9. Sammenlikning av sosialstyremedlemmer i periodene 1965-67 og 1968-71. Prosentvis andel sosialstyremedlemmer pr. kommunetype som faller i angitte kategorier.

Kommunetype	Sosialstyremedlemmer 1965-67						Sosialstyremedlemmer 1968-71					
	Medlemmer i formannskapet (1)	Medlemmer i kommunestyret (2)	Med "relevant" yrkesbakgrunn (3)	Under 40 år (4)	Botid i kommunen mindre enn 10 år (5)	Kvinner (6)	Medlemmer i formannskapet (1)	Medlemmer i kommunestyret (2)	Med "relevant" yrkesbakgrunn (3)	Under 40 år (4)	Botid i kommunen mindre enn 10 år (5)	Kvinner (6)
Byer	12	40	21	8	5	40	9	33	20	14	9	43
Forstads-herreder	10	42	17	10	7	40	9	39	15	20	14	42
Industri- og andre tettbygde herreder	8	25	12	9	7	35	5	25	14	18	10	37
Jordbruks-, skogbruks-, fiskeri- og andre spredtbygde herreder	6	22	22	11	8	35	5	19	19	17	9	40
I alle kommuner under ett	7	25	21	10	7	36	6	22	17	17	9	40

Saken er nemlig den at selv om sosialbudsjettene ruver på kommunebudsjettene, er størstedelen av ressursene allerede fordelt, med bundne utgifter til trygder og allerede eksisterende institusjoner. Sosialstyrets muligheter for å påvirke den videre utvikling i kommunen gjennom budsjettet er i virkeligheten temmelig innskrenket, og budsjettets størrelse gir således ikke uttrykk for sosialstyrets reelle makt.²⁸ Dersom dette er kjent, vil det få betydning for rekrutteringen til sosialstyrene. De personer som har mest behov for og ønske om å stå sentralt i det kommunalpolitiske spillet, vil innkalkulere denne kunnskap i planleggingen av sin politiske karriere.

(2) Andelen av "profesjonelle" i sosialstyret, dvs. folk med en "relevant" yrkesbakgrunn i den sosiale sektor, vil utsi noe om hvor komplisert man antar oppgavene i denne nemnda er og hvilken type ekspertise man mener det vil være behov for. Etter hvert som opplysningene om sosialt arbeid og årsakene til sosiale problemer spres, skulle man anta at sosialstyrets oppgaver vil bli definert som stadig mer kompliserte og at behovet for ekspertise vil stige.

Sammenlikner man andelen av "yrkesrelevante" i de to sosialstyreperiodene, jfr. Tabell 6.9, er innslaget redusert med 4 prosent fra 1965 til 1968. Det er altså intet som tyder på at kommunene prøver å erstatte en manglende profesjonell ekspertise i sosialadministrasjonen med profesjonell ekspertise blant de folkevalgte. Det er i denne sammenheng ingen forskjell å spore med hensyn til kommunetype. Det er ikke så at de minst urbaniserte kommuner, som har minst av faglige ressurser i administrasjonen, også er de som i løpet av denne perioden har rekruttert flest profesjonelle til sosialstyret. Det kan jo tenkes at man her står over for en presisering av legmannsskjønnet som motvekt til faglig ekspertise i administrasjonen. Men mer tenkelig er det nok at sosiale problemer fortsatt blir vurdert som noe alle har forstand på, slik at faglig ekspertise ikke anses for påkrevd.

(3) De fleste kommunale nemnder er dominert av medlemmer som er over 40 år og har lang botid i de kommunene de er valgt i. Det er rimelig å anta at sosialstyrene vil bli sammensatt etter samme modell, dersom man

28. Det er sosialsjefer som har gitt uttrykk for at bare så liten andel av det totale sosialbudsjett som 2-4 prosent kan disponeres fritt. Se forøvrig Olsen, "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?" *op. cit.*, pp. 85-118.

ikke ser på Lov om sosial omsorg som noe nytt i kommunalpolitikken, som foruten et innslag av profesjonelle også kan trenge et innslag av yngre mennesker med et mindre tradisjonelt syn på håndteringen av sosiale problemer.

Utsiftingen av medlemmer fra sosialstyret i 1965 til sosialstyret i 1968 var i det hele tatt ikke særlig stor; 53 prosent av medlemmene og 74 prosent av formennene i den andre periode var også med i den første. Blant de nye medlemmer som kom inn i 1968, var det forholdsvis flere under 40 år, flere kvinner, flere som hadde bodd i kommunen i mindre enn 10 år, og færre profesjonelle enn det var i 1965. Om denne endring i sosialstyresammensetningen er spesiell for disse nemndene, eller om den er uttrykk for et mer generelt fenomen i kommunalpolitikken, er vanskelig å si. Det sterke krav om flere kvinner i kommunalpolitikken kan jo ha gitt seg utslag ved anbringelse av flere kvinner i sosialstyret, noe som så brukes som en demonstrasjon på at dette kravet generelt er imotekommet. Men dette utslag av ny-rekruttering til sosialstyrene kan også være et uttrykk for at en yngre og mer sosialt engasjert gruppe kommunalpolitikere begynner å manifestere seg, jfr. det som tidligere er sagt om en gruppe sosialstyremedlemmer som har spesialisert seg på sosiale saker.

For øvrig viser materialet ingen markante forskjeller i rekrutteringen til det første og andre sosialstyre. Fordelingen på politiske parti er omtrent den samme, slik at man ikke kan si at noen av de politiske partier har satset spesielt på å få innflytelse i den sosiale sektor. Rekrutteringen med hensyn til sosial status er den samme for de to sosialstyreperiodene, også sammenliknet innenfor kommunetyper. Dersom økt rekruttering fra de middels og høyere sjikt kan tas som indikator på nemndenes posisjon i kommunalpolitikken, har sosialstyret ikke fått høyere relativ prestisje i løpet av sin første funksjonsperiode.²⁹ Ifølge den sentrum-periferi problematikk som undertiden er blitt lagt til grunn for drøftinger av regional differensiering kunne man ha ventet å finne forskjeller i endringsrater mellom ulike kommunetyper. Slike forskjeller er imidlertid ikke til stede, og ny-rekrutteringen til sosialstyrene ser ut for å gå nokså parallelt i de forskjellige kommunetypene.³⁰

29. For å kunne forfølge videre de problemstillinger som trekkes frem i dette kapittel, pågår det nå innsamling av data om rekrutteringen til sosialstyrene for perioden 1972-75.

30. For en utdyping av den mer generelle sentrum-periferi-diskusjonen, se f.eks. Røkke, op.cit., og Johan Galtung, Verdikonflikter og sosial posisjon. En foreløpig analyse av et norsk gallup-utvalg (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport nr. 10-1, stensil, 1961).

6.7. Sammenfatning

Formålet med den forutgående analyse av sosialstyremedlemmene kan oppsummeres i tre problemstillinger:

(1) Hvorvidt er det så at spesielle grupper mobiliseres for deltakelse i sosialstyrene, og i bekreftende fall, etter hvilke kjennetegn lar disse grupper seg identifisere?

(2) Hvilke krefter er det som styrer rekrutteringen til sosialstyrene og hvilke forventninger til sosialstyret og dets arbeid gir denne rekruttering uttrykk for?

(3) Hva betyr rekrutteringen til sosialstyret for de målsettinger og oppgaver som skal finne sin form i sosialstyret?

I det følgende har vi diskutert hver av de tre problemstillingene noe nærmere.³¹

(1) Generelt kan en si at de som rekrutteres til sosialstyrene i stor grad består av mennesker som har passert de femti år og som har bodd det meste av sin tid i den kommunen de er valgt inn i. Mer enn halvparten av dem som satt i sosialstyret i 1968-71, satt også i forrige sosialstyre, og mer enn fjerdedelen av medlemmene i det forrige sosialstyre satt også i det forsorgsstyret som gikk forut. Ialt 40 prosent av medlemmene i perioden 1968-71 er kvinner, og storparten av disse oppgir at de er husmødre. Mindre enn en tiendedel av sosialstyremedlemmene er ugifte eller førgifte. Karakteristisk for sosialstyremedlemmene synes det også å være at de ikke står sentralt i det kommunalpolitiske liv, og at de fleste av dem ikke har en yrkesbakgrunn som kvalifiserer dem for arbeid i den sosiale sektor.

Det er mulig å skille ut i alle fall fire forskjellige rekrutteringsgrupper

31. Det finnes flere typer av teorier som har å gjøre med rekruttering til politisk lederskap, se f.eks. Kenneth Prewitt, The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians (New York: The Bobbs-Merrill Company, 1970), pp. 1-14, og Francesco Kjellberg og Audun Offerdal, "Politisk rekruttering. Nominasjoner ved kommunevalg," Tidsskrift for samfunnsforskning, 12 (1971), pp. 299-323. Det er imidlertid vanskelig å trekke paralleller over til medlemskap i sosialstyret som et uttrykk for politisk lederskap, jfr. diskusjonene i Kapittel 9, Medlemsrollen i sosialstyret og Kapittel 10, Interessekonflikter i lokalsamfunnet.

til sosialstyret: de politisk sentrale, de sosialt engasjerte, de med et yrke som er relevant for sosialt arbeid, og husmodrene. I alt utgjør disse fire gruppene 52 prosent av alle sosialstyremedlemmer.

Det som er karakteristisk for disse rekrutteringsgruppene, er at det er liten grad av sammenfall mellom dem, jfr. Tabell 6.10 og Figur 6.1. Det er bare 4 prosent av sosialstyremedlemmene som samtidig er medlem av to eller flere av de fire gruppene. Dette tyder på at det er forskjellige rekrutteringsmekanismer for de fire gruppene.

Tabell 6.10. Oversikt over sammenfall mellom de fire typiske rekrutteringsgrupper i sosialstyrene.^(a)

	A. Politisk sentrale	B. Sosialt engasjerte	C. Yrkes- relevante	D. Hus- mødre
A. Politisk sentrale ^(b)	-	$\frac{x_1}{A} \cdot 100$ = 4.8%	$\frac{x_2}{A} \cdot 100$ = 16.2%	$\frac{x_4}{A} \cdot 100$ = 15.6%
B. Sosialt engasjerte ^(c)	$\frac{x_1}{B} \cdot 100$ = 8.3%	-	$\frac{x_3}{B} \cdot 100$ = 44.8%	$\frac{x_5}{C} \cdot 100$ = 15.6%
C. Yrkes- relevante ^(d)	$\frac{x_2}{C} \cdot 100$ = 5.0%	$\frac{x_3}{C} \cdot 100$ = 7.9%	-	$\frac{x_6}{C} \cdot 100$ = 0%
D. Hus- mødre	$\frac{x_4}{D} \cdot 100$ = 3.0%	$\frac{x_5}{D} \cdot 100$ = 1.7%	$\frac{x_6}{D} \cdot 100$ = 0%	-

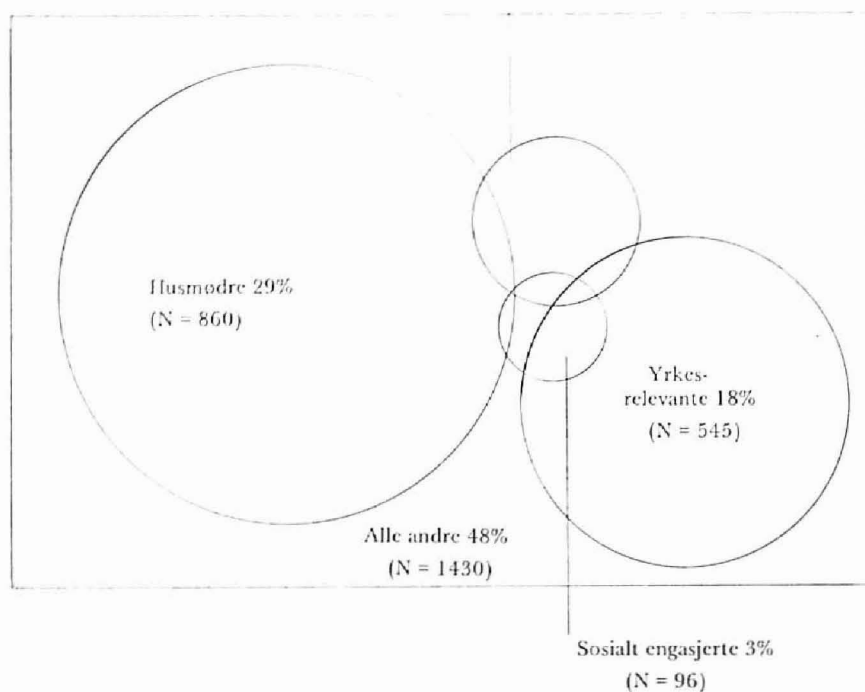
(a) $x_1, x_2 \dots x_6$ er cellefrekvenser.

(b) Her definert som de av sosialstyrets medlemmer som samtidig er medlemmer i formannskapet.

(c) Her definert som de av sosialstyrets medlemmer som samtidig er medlemmer av minst to av følgende kommunale nemnder: barnevernsnemnd, edruskapsnemnd, skolestyre.

(d) I samsvar med tidligere definisjon av "yrkesrelevans".

Politisk sentrale 6% (N = 167)



Figur 6.1. Skjematisk oversikt over de fire rekrutteringsgrupper og sammenfallet mellom gruppene.

Husmødrene er den største av de fire gruppene med 29 prosent av alle sosialstyremedlemmene. Det er intet sammenfall mellom denne gruppen og de yrkesrelevante (som rimelig er). Av husmødrene er det bare 3 prosent som er politisk sentrale og 2 prosent som er i gruppen sosialt engasjerte. De yrkesrelevante er den neststørste gruppen med i alt 18 prosent av alle sosialstyremedlemmer. Av denne gruppen er 5 prosent samtidig politisk sentrale og 8 prosent i gruppen sosialt engasjerte. Den tredjestørste gruppen er de politisk sentrale med i alt 6 prosent av samtlige sosialstyremedlemmer. Sammenfallet med de sosialt engasjerte er lite, mens sammenfallet med de yrkesrelevante og husmødrene er noe større. Den minste av de fire gruppene er de sosialt engasjerte med bare 3 prosent av alle sosialstyremedlemmer. Denne gruppen er den mest integrerte, for så vidt som 45 prosent av den også tilhører gruppen yrkesrelevante, 16 prosent er husmødre og 8 prosent faller

i gruppen politisk interesserte. Det store sammenfall med de yrkesrelevante er hva en kunne vente.

Forskjellene i de fire gruppernes bakgrunnskarakteristika fremgår av Tabell 6.11. Det er verdt å merke seg at de politisk sentrale i høyere grad enn de øvrige tre gruppene rekrutteres fra de sosialistiske partier. Husmoderne rekrutteres i større utstrekning enn de øvrige tre gruppene fra de lavere sosiale lag (deres status målt ved deres ektefelles yrke). Av gruppen sosialt engasjerte er flertallet menn, og det er flere nyinnflyttere blant dem enn blant de øvrige sosialstyremedlemmer.

(2) Ut fra den forutsetning at rekrutteringen til sosialstyrene avspeiler omgivelsenes bilde av og forventninger til sosialstyret og dets oppgaver, kan det være nyttig å se nærmere på rekrutteringsmønstret til de fire gruppene som ble identifisert i det foregående.

Innslaget av profesjonelle kommunalpolitikere er lite i sosialstyret. Dette har vært tolket slik at sosialstyret fortsatt blir sett på som et mindre viktig kommunalpolitisk organ, hvor de politiske partier eller den enkelte kommunalpolitiker i liten grad betrakter medlemskapet som tilstrekkelig belønning i forhold til innsatsen ved å delta. Dersom ønsket om å ha innflytelse på det politiske plan er en vesentlig drivkraft for de profesjonelle politikere, skulle man forvente at de i sosialstyret så de store muligheter for inngrep i det kommunale liv, noe Lov om sosial omsorg faktisk åpner adgang til, og at sosialstyret ble et attraktivt organ. Når dette ikke har skjedd, kan det blant annet skyldes at det tradisjonelle bildet av forsorgsstyret som et svakt og upolitisk organ, fortsatt dominerer. I et senere kapittel er forholdet belyst på bakgrunn av interessekonflikter innenfor lokalsamfunnet.³²

Det noe uklare bilde av sosialstyret i kommunene kommer blant annet til uttrykk gjennom de politiske partiers valg av sosialstyremedlemmer. De borgerlige og de sosialistiske partier har her to noe forskjellige strategier, men begge gir en antydning om samme ambivalens i forhold til sosialstyret. De borgerlige partier har en tendens til å satse på politisk sentrale personer med relativ lav status, mens de sosialistiske partier har en tendens til å satse på mindre sentrale politiske personer med relativ høy status.³³ Ambivalensen

32. Kapittel 10.

33. De to strategier kan også ses som uttrykk for et behov for avstand til sosialklientellet. Jfr. Kapittel 7, Sammenfatning.

kommer frem ved at det velges individer som samtidig har høy status på én dimensjon og lav status på en annen. Denne status-inkongruens avspeiler ikke bare ambivalens til sosialstyret. Den avspeiler også noe av den politiske drakamp omkring hvilke av sosialstyrets funksjoner som skal legges til kommunestyret, og hvor mye selvstendig makt og avgjørelse man kan overlate til sosialstyret i alle de saker som tradisjonelt har ligget til kommunestyret, men som i følge Lov om sosial omsorg kan eller bør overføres til sosialstyret.³⁴ At denne konflikt også er en funksjon av større administrative enheter, urbanisering og spesialisering, understrekes ved at andelen av politisk sentrale sosialstyremedlemmer er størst i byer og tettbygde kommuner.

Tabell 6.11. Prosentandeler av rekrutteringsgruppene som har angitte kjennetegn.

	Politisk sentrale	Sosialt engasjerte	Yrkesrelevante	Husmødre
Menn	75	75	66	0
Personer over 60 år	16	17	17	13
Fra sosialgruppe 3 ^(a)	49	29	0	60
Fra sosialistiske partier	60	31	19	33
Bodd mindre enn 10 år i kommunen	4	21	6	7
Formenn i sosialstyret	36	17	22	5
(N = prosentbasis)	(167)	(96)	(545)	(860)

(a) Jfr. note (a), Tabell 6.6. Husmødrenes sosiale status er her definert ved ektefellenes yrke.

34. En del saker som er typiske for denne konflikten er boligsaker, lånesaker, satser for sosialhjelp, uttalelser om bygging av sosiale institusjoner, og reguleringsplaner.

De oppgaver som er lagt inn under sosialstyrets myndighetsområde, krever en faglig ekspertise som bare finnes i begrenset og ulike fordelt omfang. De største, rikeste og mest urbaniserte kommuner har størst tilgang på denne ekspertise, mens de minste og mest spredtbygde kommuner har minst. Der- som de kommunalpolitiske organer hadde god innsikt i hva sosialstyret forventes å gjøre, skulle man i de kommuner som manglet kvalifiserte fagfolk i den sosiale sektor, vente en kompensasjon for manglende ekspertise gjennom valg av sosialstyremedlemmer som allerede har slik ekspertise. Det er en tendens til at dette faktisk skjer i de små og spredtbygde kommuner. Men tendensen er ikke så sterk at man føler seg overbevist om at disse kommunene virkelig har opplevd manglende ekspertise og en realistisk oppfatning av sosialstyrets oppgave som et dilemma som man har prøvd å løse ved å satse på yrkesrelevante folkevalgte.

Også i de største og mest urbaniserte kommuner er det en tendens til å satse på fagfolk i sosialstyret. Det er rimelig å anta at de sosiale problemer i de større byene er av en annen art enn på de mindre stedene, og at proble- menes art på et tidligere tidspunkt vil tvinge frem forståelse av behovet for fagfolk. Selv om man her har større tilgang på fagfolk i feltet, oppleves det likevel som nødvendig med faglig ekspertise blant de folkevalgte, dels for å kunne vurdere det arbeid som gjøres, og dels for å kunne vurdere ressurs- fordelingen. I dette siste ligger også et element av kontroll, fordi de stadig stigende sosialbudsjetter og de nye muligheter for sosialstyret til å gripe inn i de politiske avgjørelser i kommunen, av noen blir sett på som en trusel som det krever faglig innsikt å vurdere. Det er kanskje i denne sammenheng man skal se de sosialt engasjerte, som spesialiserer seg på den sosiale sek- tor og her ser muligheter for en type politisk karriere som hittil har vært lite påaktet. Denne gruppes forholdsvis større innslag av folk under 40 år, og gjennomgående høyere sosiale status, kan tyde på at vi står overfor en ny type sosialstyremedlemmer.³⁵

Den siste av de fire rekrutteringsgruppene er husmødrene. De repre- senterer vel dels det syn på sosialstyret at sosialt arbeid er nøye knyttet til den kvinnelige kjønnsrolle. Dels representerer de også det syn at en viss andel kvinner bør det være i kommunalpolitikken, men de bør fortrinnsvis

35. For en utdyping av problemstillingene omkring folkevalgte versus eks- perter, se Kapittel 10.

plasseres i perifere organer, som f.eks. sosialstyret. Skal man da først rekruttere kvinner, er tilbudet størst blant husmødre. Vanskeligere er det å forklare hvorfor husmødrene i så stor utstrekning rekrutteres fra de lavere sosiale lag (målt ved deres menns yrke). Det er ikke først og fremst de sosialistiske partier som rekrutterer sine kvinner blant husmødre, for de satser i høyere grad på yrkesrelevante kvinner. Så rekrutteringen av husmødre med relativt lav status kan også være en demonstrasjon overfor velgerne av partienes bredde i rekrutteringen.

Husmødrene er den største enhetlige gruppe som finnes i sosialstyret. De er gjennomgående kommunalpolitisk isolert; de deltar i liten utstrekning i andre kommunalpolitiske organer. Dette styrker oppfatningen av at de er innvalgt i sosialstyret på grunn av deres egenskaper som kvinner mer enn på grunn av deres generelle politiske og sosiale interesser.

Generelt kan det sies at det ikke virker som om konkurransen for å komme inn i sosialstyrene er særlig hard. Det virker mer som om det kan være et problem å få fylt alle medlemsplassene.³⁶

(3) En tredje problemstilling retter oppmerksomheten mot de konsekvenser rekrutteringen av visse grupper har på de målsettinger og oppgaver som skal få sin utforming i sosialstyret.

Det har tidligere vært hevdet at Lov om sosial omsorg har en så diffus utforming at det er få konkrete retningslinjer for arbeidet i sosialstyret. Rekrutteringen til sosialstyret understreker at det ikke finnes noen enhetlig oppfatning av rolleforventningene til sosialstyremedlemmene. Premissene for de fire rekrutteringsgruppene er forskjellige og til dels motstridende. I begynnelsen av en sosialstyreperiode vil det derfor være liten enighet blant sosialstyremedlemmene om hvordan deres rolle skal defineres og hvilke målsettinger man skal arbeide for. I slike situasjoner, med diffuse og vage rolleoppfatninger, er det sannsynlig at utenforliggende krefter vil få relativt stor innflytelse på struktureringen av sosialstyrerollen.³⁷

36. Fordi det ikke er konkurranse om nomineringen til sosialstyrene, bortfaller også mye av diskusjonen om f.eks. dyktighets- og representativitetskriterier som forutsetning for valg. I denne sammenheng, se Henry Valen, "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway," Scandinavian Political Studies, 1 (1966), pp. 121-166.

37. En nærmere diskusjon finnes i Kapittel 9, Medlemsrollen i sosialstyret.

Men innflytelsen av utenforliggende krefter hindres delvis av den kontinuitet som preger rekrutteringen til sosialstyret, hvor store deler av det nye sosialstyret allerede har deltatt i det tidligere sosialstyre og forsorgsstyre. Arbeidet i sosialstyret blir derfor preget av den utforming det forrige sosialstyre fikk, slik at nye utforminger av sosialstyrerollen og nytenkninger i sosialstyret dempes.

Kontinuitet, sterk partitilhørighet, og sterk forankring i den lokale kulturen er noen av de mekanismer som kan hindre sosialstyret i å bli et sterkt kommunalpolitisk organ. Kontinuiteten vil medvirke til at sosialstyret fortsatt blir definert som et svakt og uselvstendig organ. En sterk partitilhørighet kan splitte sosialstyret når det oppstår konflikter og befordre lojalitet til partiet i stedet for til den sosiale sektor. Den sterke forankring i den lokale kulturen som sosialstyret ser ut til å ha, vil ventelig ha en konserverende tendens i forhold til de målsettinger som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg.³⁸

Hittil har sosialstyret vært lite politisert, både dersom man ser på innslaget av sentrale kommunalpolitikere og andelen av sosialstyremedlemmer som engasjerer seg i det kommunalpolitiske arbeidet. Og som nevnt har andelen av sentrale politikere ikke steget fra den første til den andre sosialstyreperioden. Det er derfor ikke sannsynlig at konfliktlinjene i første omgang vil gå mellom partitilhørighet og lojalitet til sosialstyret, fordi alvorlige konflikter vil bli sendt videre til løsning i andre og mer betydningsfulle organer. Dersom sosialstyret i neste omgang rekrutterer en større andel av sentrale politikere, kan en vente at partipolitikken vil få vesentlig større betydning for utformingen av sosialstyrets arbeid, og gjøre det attraktivt for de profesjonelle kommunalpolitikere.

Ett av signalene om en mulig endring i sosialstyrerollen, finner vi i det lille innslaget av sosialt engasjerte som ser ut til å ha spesialisert seg på den sosiale sektor. Det kan tenkes at man her står overfor en gruppe mennesker som etter hvert opplever at en mulig løsning på noen av alle de preserende sosiale problemer ligger i selv å engasjere seg i politisk virksomhet. Det kan se ut som om et nytt kommunalpolitisk karriere-mønster holder på å utvikle seg innenfor den sosiale sektor (og kanskje også innenfor andre sektorer), hvor det karakteristiske er sterk spesialisering innenfor et ekspanderende område.

38. Jfr. Kapittel 10, Interessekonflikter i lokalsamfunnet.

Det vil være viktig å følge utviklingen av gruppen sosialt engasjerte i den sosiale sektor og se hvilke virkninger den eventuelt kan få for sosialstyrenes plass og muligheter i kommunalpolitikken.

De fire grupper som hittil har vært identifisert, danner på flere måter en parallell til de grupper som Olsen identifiserte i forbindelse med en undersøkelse av kommunalpolitisk deltakelse i budsjettarbeidet i en mindre kommune.³⁹ Han fant her en liten gruppe "eksperter på fordeling", eller profesjonelle politikere som brukte en vesentlig del av sin tid i det kommunale arbeid, og som satt inne med informasjon fra flere deler av den kommunale sektor. De var blant annet karakterisert av lengre botid i kommunen enn de øvrige deltakere, og hadde lang erfaring fra lokalpolitisk arbeid. Det er naturlig å sammenlikne denne gruppen med det vi hittil har kalt de politisk sentrale i sosialstyret. Den andre gruppen i budsjettarbeidet kalte Olsen "sektorforsvarere", og de kan uten vansker sammenliknes med det vi har kalt sosialt engasjerte og yrkesrelevante. Typisk for denne gruppen er at de ikke forsøker å anlegge noe helhetssyn, men føler seg sterkest kallet til å arbeide for den sektor de føler seg knyttet til. Den tredje gruppen ble kalt "demokratisk staffasje", og mye tyder på at husmødrene langt på vei er en del av denne gruppen. Karakteristisk for denne gruppen er det ifølge Olsen at de er passive og lite informerte, både i de enkelte saker og når det gjelder de større sammenhenger. Som vist er denne gruppen i sosialstyret blant de politisk minst aktive, målt ved deltakelse i annen kommunalpolitisk virksomhet.

Sammenlikner man rekrutteringsgruppene med hensyn til hvor ofte de forvalter nøkkelposisjoner, er det en tredjedel av de politisk sentrale, en femtedel av de yrkesrelevante og de sosialt engasjerte sett under ett, og bare en tjuendedel av husmødrene som er formenn i sosialstyret. Dette kan tas som en indikator på forskjellene i gruppenes formelle innflytelse. Ser man på gruppene i forhold til samtlige sosialstyrer, har de yrkesrelevante og sosialt engasjerte en betydelig større formell innflytelse, for en tredjedel av alle sosialstyrene har en formann som tilhører denne kategorien. Dersom det er så at de yrkesrelevante og sosialt engasjerte gjennomgående står nær-

39. Johan P. Olsen, "Informasjon og innflytelse. En studie av budsjetteringsprosessen i en norsk primærkommune," i Kjellberg (red.) Kommunalpolitikk, op.cit., pp. 157-158. Hvordan den delen av sosialstyret som ikke faller inn under de identifiserte gruppene passer inn i Olsens analyse, er ikke mulig å si på bakgrunn av de opplysninger som foreligger om rekrutteringen.

mere de målsettinger som Lov om sosial omsorg stiller opp for det sosiale arbeid, skulle man her ha et signal om hurtigere tilnærming til intensjonene i loven enn det som rekrutteringen til sosialstyrene sett under ett hittil har indikert.

Mye av det som er sagt i det foregående er nærmere utdypet i de følgende kapitler etter hvert som andre data blir trukket inn og synsvinkelen skifter.