

Else Øyen Sosial omsorgen og dens forvaltere

UNIVERSITETSFORLAGET

Sosialomsorgen
og dens
forvaltere

Sosialpolitiske rapporter
Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen,
nr. 7.

Sosialomsorgen og dens forvaltere

En sosialpolitisk undersøkelse

Av ELSE ØYEN

Universitetsforlaget
Bergen - Oslo - Tromsø

© Norges almenvitenskapelige forskningsråd 1974
Gruppe: B.31.23-2T
ISBN 82-00-01377-4
Omslag: Bjørn Roggenbihl

Printed in Norway by
Universitetsforlagets trykningsentral

FORORD

Omkring de asymmetriske relasjonene mellom givere og mottakere i sosialpolitikken er det skapt innflokke regelverk, komplekse byråkratiske organisasjoner, økonomiske kalkyler, politiske ideologier og moralske forestillinger. I den sosialpolitiske debatt er det gjerne alt dette som gjøres til gjenstand for oppmerksomhet, mens selve relasjonene mellom givere og mottakere skyves i bakgrunnen.

Det er bare en mindre del av vår sosialpolitiske virksomhet som administreres i ly av Lov om sosial omsorg. Ikke desto mindre er systemet omkring denne loven et sentralt undersøkelsesobjekt, fordi det innebærer prosesser som skaper direkte kontakt mellom dem som gir og dem som får, og gir dermed muligheter for innblikk i de grunnleggende holdninger og verdier som kommer til uttrykk gjennom håndteringen av enkeltindividers problemer. Vi kan skjule oss bak profesjonelle masker og beskytte oss bak byråkratiets front, men i det øyeblikk vi står ansikt til ansikt med mennesker som trenger hjelp, må mer av de vanlige mellommenneskelige samhandlingsmåter tre i funksjon, og vi må eksponere mer av våre egentlige sosiale verdier. Sosialomsorgssystemet, med sin nærhet mellom partene, er langt på vei en arena der det kreves at maskene tas av, og hvor premisser av det slag som blir lagt til grunn i formelle relasjoner, har liten gyldighet. Jeg har følt at en her kan finne noe av det mest vesentlige i sosialpolitikken, nemlig det som ligger i den tette relasjonen mellom giver og mottaker, og som i siste omgang må inneholde nøkkelen til forståelsen også av utformingen av sosialpolitikken i vid forstand.

Mitt arbeid har ikke foregått upåvirket av den debatt om sosialpolitikken som har pågått gjennom de siste år. På mange måter har debatten vært en kilde til inspirasjon, men den har samtidig gjort det vanskelig å holde stø kurs og kunne sette sluttstrek. Forskning omkring dagsaktuelle tema er ikke uproblematisk; det er ikke lett å oppnå den riktige balanse mellom den distanserte forskerholdning og det nære samfunnsengasjement.

Det er ved Sosiologisk Institut ved Københavns Universitet og Institutt

for sosiologi ved Universitetet i Oslo jeg har hentet mine grunnleggende holdninger til sosiologisk forskning. Institutt for samfunnsforskning i Oslo har gitt meg en solid forankring i et generøst og inspirerende forskermiljø; jeg er særlig dets direktør, Erik Rinde, stor takk skyldig. Ved Socialforskningsinstituttet i København har jeg fått innblikk i anvendt samfunnsforskning. Fremfor alt er det Sosiologisk institutt ved Universitetet i Bergen som med sitt brede, tverrfaglige samfunnsvitermiljø og sterke kollegialitet har gitt meg støtte og oppmuntring i arbeidet.

Undersøkelsen er blitt gjennomført med støtte av Norges almenvitenskapelige forskningsråd.

Det er så mange jeg gjerne skulle takke for hjelp og bistand med undersøkelsen. Det er vanskelig å si hvem jeg skylder mest, og jeg kan ikke nevne dem alle. Kolleger og gode venner har diskutert mine famlende problemstillinger med meg og gitt meg faglige råd. Jeg tenker særlig på Bent Rold Andersen, Nils Christie, Torstein Eckhoff, Jon Helge Knudsen, Otto N. Larsen, Yngvar Løchen, James G. March, Johan P. Olsen, Natalie Rogoff Ramsøy og Ørjar Øyen. Folk i sosialsektoren har veiledet meg og delt sin innsikt med meg. Jeg står i spesiell takknemlighetsgjeld til Kikkan Christiansen, Liv Kluge og Finn Rosslund. Studenter har med tålmodighet hørt meg tenke høyt alle de gangene jeg har prøvd å gi form til mine problemstillinger. Kontorpersonale og assistenter har gitt meg til og med av sin fritid når det har røynet på. La meg særlig takke Kjeld og Mette Qvortrup, Tora Houg, Kari Wærness og min gruppe av entusiastiske og dyktige intervjuere. Takk også til Helge Østbye for databehandlingshjelp og til Else Hole og Esther Nilsen for skrivehjelp i arbeidets ulike faser. Bjørn Henrichsen har gang på gang hjulpet meg med løsningen av påtrengende problemer av mange slag. Mitt nærmiljø -- og her nevner jeg ingen navn -- har vist forståelse, gitt meg kjeft og kokt kaffe når jeg har trengt det mest.

Jeg står i stor takknemlighetsgjeld til alle de sosialstyremedlemmer og sosialledere som har svart på mange spørsmål og sluppet meg til i sin hverdag. De har bidradd mest til at undersøkelsen er blitt til. La meg spesielt takke det sosialstyret som i samlet tropp kom roende over fjorden for å la seg intervjuet.

Bergen, mai 1973

Else Øyen

INNHold

Kapittel 1. Innledning	11
1.1. Noen bakgrunnsbetraktninger	11
1.2. En innholdsoversikt	14
Kapittel 2. Trekk ved Lov om sosial omsorg	17
2.1. Målsettingen for Lov om sosial omsorg	18
2.2. Administrativ struktur	20
2.3. Ideologier og klientarbeid	22
2.4. Beslektede lover	25
Kapittel 3. Rammen for undersøkelsen	27
3.1. Komponenter i utøvingen av Lov om sosial omsorg	27
3.2. Problemstillinger	31
Kapittel 4. Utøvingen av Lov om sosial omsorg: En modell	37
4.1. Et rammeverk	37
4.2. Intensjoner og normakseptering	40
4.2.1. Nærmere presisering av intensjoner og normakseptering	40
4.2.2. Eksterne variabler	44
4.2.3. Individuelle variabler	47
4.2.4. Interne variabler	51
4.3. Lovens intensjoner og lovpraktiseringen	54
4.3.1. Økologiske modeller	55
4.3.2. Administrative modeller	56
4.3.3. Kommunalpolitiske modeller	57
4.3.4. Gruppemodeller	58
4.3.5. Normakseptering og lovpraktisering	59
4.4. Sammendrag	61
Kapittel 5. Undersøkelsesmaterialet	62
5.1. Bakgrunnsdata om sosialstyremedlemmer	63
5.2. Søknadsskjemaer for kommunale sosialledere	64

5.3. Oppgaver besvart av sosiale tjenestemenn	65
5.4. Intervjuundersøkelsen	65
5.5. Observasjon	69
Kapittel 6. Rekrutteringen til sosialstyrene	71
6.1. Sosialstyremedlemmenes bakgrunn	71
6.2. Politisk sentralitet	74
6.3. Profesjonelle i sosialstyret	80
6.4. Kvinner i sosialstyret	82
6.5. Sosialstyremedlemmenes sosiale status	85
6.6. Sosialstyret over tid	87
6.7. Sammenfatning	92
Kapittel 7. Lovens intensjoner og normaksepteringen	102
7.1. Et mål for intensjonsrammen (R_a)	103
7.2. Et mål for normaksepteringsrammen (R_b)	106
7.2.1. Sosialstyrets kontakt med klientellet	106
7.2.2. Intervjusituasjonen	107
7.2.3. Konstruksjon av mål for R_b	108
7.3. Uavhengige variabler	113
7.3.1. Individuelle variabler	114
7.3.2. Interne variabler	115
7.4. Analyse av materialet	116
7.4.1. Multivariat analyse	116
7.4.2. Analyse av normakseptering som målt ved CEF-indeksen	119
7.4.3. Analyse av normakseptering som målt ved D-indeksen	133
7.4.4. Normavvisning - basert på ekstreme posisjoner i to sosialtilfeller	141
7.4.5. Noen hovedtrekk	144
7.5. Sammenfatning	145
7.5.1. Normaksepteringsbegrepet	146
7.5.2. Modifisering av den opprinnelige modell ...	149
7.5.3. Teoretiske implikasjoner	151
7.5.4. Noen sosialpolitiske implikasjoner	158
Kapittel 8. Lovens intensjoner og lovpraktiseringen	164
8.1. Et mål for lovpraktiseringsrammen (R_c)	165
8.2. Analyse av data	171
8.2.1. Metode	171

8.2.2. Okologiske variabler	172
8.2.3. Administrative variabler	178
8.2.4. Kommunalpolitiske variabler	183
8.3. Sammenfatning	188
Kapittel 9. Sosialstyret som gruppe	194
9.1. Sosialstyret som forum for "andre" aktiviteter	195
9.2. Gruppestruktur	197
9.3. Medlemsrollen i sosialstyret	200
9.4. Valg av klienter	203
Kapittel 10. Syntese	212
10.1. Hva er sosiale problemer?	212
10.2. Avstanden mellom besluttende og utøvende organer	216
10.3. Interessekonflikter i lokalsamfunnet	218
10.4. Latente funksjoner for sosialstyret	223
10.5. Legmannsskjønn versus ekspertise	227
10.6. Kontakten med klientellet	235
10.7. Rettferdighet og sosialomsorgsideologi	239
Kapittel 11. Epilog	247
Litteratur	257
Appendiks A. Lov om sosial omsorg av 5. juni 1964	267
Appendiks B. Spørreskjemaer for intervjuundersøkelsen	279
Appendiks C. Premisser og begrunnelser for vurderinger av hjelpetiltak i seks sosialtilfeller	289
Navne- og sakregister	303

KAPITTEL 1

INNLEDNING

1.1. Noen bakgrunnsbetraktninger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. En innholdsoversikt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KAPITTEL 2

TREKK VED LOV OM SOSIAL OMSORG

Det finnes i Norge i dag to typer av offentlige hjelpeordninger som på mange måter er fundamentalt forskjellige. På den ene side har vi de dominerende statlige trygdeordninger som omfatter store og nokså veldefinerte grupper av hjelpemottakere. Rettighetene er også noenlunde veldefinerte, og ytelsene er hovedsakelig økonomiske. Administrasjonen av hjelpetiltakene er lagt til en sentral organisasjon, Rikstrygdeverket, og lokale trygdekontorer. Finansieringen av de statlige trygdeordninger utgjorde i 1972 ca. 13,6 milliarder kroner, hvilket tilsvarte ca. 16,4 prosent av nettonasjonalproduktet.¹

På den annen side og i en mer tilbaketrukket posisjon finner vi de kommunale hjelpetiltak som er knyttet til Lov om sosial omsorg. Typisk for disse hjelpetiltakene er at definisjonen både av mottakerne og deres rettigheter er uklare. Hjelpen forutsettes å være individuell, og ytelsene skal like mye være sosial behandling som direkte økonomisk støtte. Administrasjonen av hjelpetiltakene er desentralisert til de enkelte kommuner, og hjelpetilbudene varierer fra kommune til kommune. Finansieringen av de kommunale hjelpeordninger utgjorde i 1971 ca. 67 millioner kroner, hvilket tilsvarte omkring 1 promille av nettonasjonalproduktet, eller mindre enn 1 prosent av de sosiale trygder som ble administrert av Rikstrygdeverket.²

Sammenlikner man de statlige trygdeordninger og den kommunale sosialomsorg, virker det som om man her står overfor to nokså forskjellige menneskesyn som har utkrystallisert seg i to meget ulike systemer.³ De to systemene konfronteres imidlertid sjelden med hverandre. På denne måten oppstår det heller ikke konflikter eller fordelings- og rettferdighetsdiskusjoner.

-
1. Statistisk årbok, 1973, Tabell 287, p. 251.
 2. Statistisk ukehefte, nr. 45, 1973, Tabell 5. I dette beløp er også inkludert lån og garanti for lån, i alt ca. 13,5 millioner kroner.
 3. Else Øyen, "Ideologies in Social Policy," (Manus for International Sociological Association's kongress i Varna, Bulgaria, 1970).

I stedet gis det uttrykk for at de to systemene er ment å skulle supplere hverandre, og de to systemene behandles som om de er uavhengige av hverandre.⁴

Dette er også vårt utgangspunkt når vi i det følgende har valgt bare å beskjefte oss med ett av disse to tilsynelatende komplementære systemer, nemlig det som er skapt gjennom Lov om sosial omsorg.

Det følgende avsnitt i dette kapittel er en oppsummering av målsettingen for Lov om sosial omsorg. Neste avsnitt gir en beskrivelse av den formelle struktur som er satt opp for å gjennomføre disse målsettingene. Kapitlets siste del tar for seg en av de ideologiene som har hatt innflytelse på utformingen av Lov om sosial omsorg, nemlig sosialarbeiderideologien, og skisserer opp de viktigste av de prinsipper som i dag er relevante for behandlingen av klientellet under denne loven.

2.1. Målsettingen for Lov om sosial omsorg

Lov om sosial omsorg ble satt i kraft 1. januar 1965 etter at den året før var blitt vedtatt av et enstemmig Storting.⁵ Målsettingen for loven var vag, og ble ikke gjort eksplisitt i en egen formålsparagraf.⁶ Forarbeidene til loven inneholder en lang rekke målsettinger for loven, men noen av disse målsettinger er til dels motstridende, dels er de basert på motstridende premisser og preget av kompromisser mellom forskjellige syn. Det bilde selve loven gir, er derfor heller diffust og tillater mange fortolkninger. En rekke senere rundskriv fra Sosialdepartementet har imidlertid trukket opp konturene noe.

Lov om sosial omsorg er å betrakte som et supplement til de øvrige

4. I en undersøkelse fra Bergen er det vist at nærmere halvparten av sosialkontorets klienter også fikk hjelp via de statlige trygdeordninger. Se Else Øyen, Sosialt klientell i Bergen 1967: En analyse av sosialhjelpstatistikken (Sosialpolitisk rapport nr. 3, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1970), p. 31.
5. Lov om sosial omsorg, av 5. juni 1964. Se Appendiks A for den fullstendige lovtekst.
6. § 2, som sier at "Sosialstyret gir opplysninger, råd og veiledning til den som trenger det for å bli selvhjulpen eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon", er mer en instruks til sosialstyret enn det er en helhetlig målsetting på basis av premisser gitt i lovens forarbeider.

sosiallovene. Der det øvrige sosiale lovverk kommer til kort, særlig fordi lovfestede kriterier for hjelp fører med seg at de som ikke kommer inn under disse tildelingskriterier er uten rett til hjelp, antas Lov om sosial omsorg å være fleksibel og individuell, og gi adgang til hjelp på grunnlag av nye, mer flytende kriterier.⁷ Hjelpeapparatet som er skapt ifølge loven sammenliknes ofte med et sikkerhetsnett, som skal samle opp alle de tilfeller som på en eller annen måte faller utenfor andre hjelpeordninger.

I loven forutsettes det ikke bare fleksibilitet i forhold til klientellet, men også i forhold til institusjoner. Hvor sosiale institusjoner er kommet inn i slike rutiner at de har vanskelig for å samarbeide, er det tillagt Lov om sosial omsorg og dens organer å sørge for koordinering av det sosiale arbeid i kommunene. Samtidig sies det at loven skal være et instrument for en aktiv og fremtidsrettet sosialpolitikk som skal gi grunnlag for initiativ til tiltak som kan styrke det sosiale vern for kommunens innbyggere.⁸

For å nå disse målsettingene trengs det en del redskaper. De vesentligste av disse redskapene er den årlige budsjettbehandling, utviklingen av sosiale institusjoner og deltakelse i den totale kommunale planlegging, opplysning, råd og veiledning, og klientbehandling som er "i samsvar med nyere prinsipper i sosialt arbeid".⁹

Både lovens målsettinger og dens angivelse av midler til å nå disse målsettinger er preget av lite presise formuleringer. Dette faktum er nok noe av bakgrunnen for at et enstemmig Storting stilte seg bak loven. Hadde man gjennom mer inngående drøftinger forsøkt å definere begrepene og klargjøre verdiene bak loven, ville debatten nok ha kommet til å forespeile mye av den problematiske situasjon som de utøvende organer i dag står oppe i.¹⁰

Samtidig må det vel også med en viss rett kunne hevdes at sosialpolitikken ikke har klart for seg hvilke problemer den skal løse, hvordan den skal knyttes til den øvrige sosiale struktur, og om de tiltak som settes i verk er

7. Jfr. § 3.

8. Jfr. § 8.

9. Liv Kluge, Lov om sosial omsorg, Brevkurs for sosiale tjenestemenn, p. 1. Se også Sosialdepartementets rundskriv nr. 9 vedr. Lov om sosial omsorg.

10. For en fylldigere redegjørelse for den prosess som resulterte i Lov om sosial omsorg, se f.eks. Audun Ervik, "Den sosialpolitiske prosess," Sosialt forum/Sosialt arbeid, 1, (1973), pp. 1-7, og Liv Kluge, Sosialhjelp før og nå (Oslo: Fabritius, 1973).

adekvate redskaper, dvs. er tilpasset de problemer som skal avhjelpes. I en situasjon hvor slike problemstillinger ikke er avklart, vil utformingen av et tiltak som Lov om sosial omsorg nødvendigvis måtte holdes diffust og lite presist. Det er ikke heller klart med hvilken tyngde en fra lovgivernes side har ønsket å innføre et radikalt nytt tiltak. På den ene side introduseres det nye idéer om hvordan sosiale problemer skal bekjempes, men på den annen side er det sterke krefter involvert i å opprettholde en struktur som ikke umiddelbart fremmer disse idéer. Dette er problemer vi flere ganger skal komme tilbake til.

2.2. Administrativ struktur

Ifølge Lov om sosial omsorg skal det i hver enkelt kommune være et sosialstyre på minst fem medlemmer som ansvarlig organ.¹¹ Kommunestyret fastsetter tallet på medlemmer og velger både medlemmer, formann og varaformann. Dette betyr at sosialstyret som regel er politisk valgt. Om medlemmenes kvalifikasjoner forøvrig setter loven ingen betingelser. Men senere gjør et av Departementets rundskriv oppmerksom på at "medlemmene bør være kvinner og menn med allsidige sosiale interesser og forutsetninger for å ta initiativ".¹² Sosialstyrets funksjonstid følger kommunestyrets, slik at det er nyvalg hvert fjerde år.

I hver kommune over en viss størrelse skulle det opprettes et sosialkontor som skulle fungere som sekretariat for sosialstyret.¹³ En god del kommuner hadde allerede et tidligere forsorgskontor som nå skulle tilpasses den nye loven og de nye retningslinjer for administrasjon. Det finnes vanligvis bare ett sosialkontor i hver kommune. Bemanningen av sosialkontorene er overlatt til den enkelte kommune, og formelt er det ikke formulert krav om hvilke kvalifikasjoner lederen av sosialkontoret eller andre av de ansatte ved

11. Jfr. § 7.

12. Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 vedr. Lov om sosial omsorg, p. 18.

13. I følge Sosialdepartementets rundskriv nr. 6 vedr. Lov om sosial omsorg skulle alle kommuner med mer enn 4.000 innbyggere ha eget sosialkontor før 1. januar 1969. Kommuner med mer enn 5.000 innbyggere skulle ha eget sosialkontor før 1. januar 1967.

kontoret skal ha. Indirekte kan det derimot oves et visst press på kommunene til å ansette personale som er kvalifisert for sosialt arbeid.¹⁴

Innføringen av Lov om sosial omsorg innebar også en sanering av de tidligere sosiale nemnder, og etter 1965 er det i realiteten bare tre sosiale kommunale nemnder igjen, nemlig sosialstyret, barnevernsnemnda og edruskapsnemnda.¹⁵ Budsjettmessig er barnevernsnemnda og edruskapsnemnda underordnet sosialstyret, men i "faglige" avgjørelser er de to nemndene suverene, så lenge ingen av deres klienter eller klientenes familie har problemer som kan sies å ligge inn under sosialstyrets kompetanseområde.¹⁶ Hvorvidt dette er tilfelle, vil ofte være vanskelig å avgjøre, og det innføres derfor ytterligere en usikkerhetsfaktor i avgjørelsesprosessen. Meningen med denne klausulen er både å understreke familiebehandlingsprinsippets betydning i den nye sosialomsorg, og et forsøk på å knytte de to nemndene sterkere til sosialstyret.

I forhold til kommunestyret og den lokale sentraladministrasjon antas sosialstyret å ha en nokså selvstendig stilling, spesielt med hensyn til "faglige" avgjørelser og disposisjoner innenfor det allerede vedtatte budsjett. I virkeligheten vil kommunestyret ha ganske sterk kontroll både over sosialstyrets virksomhet og over dets mulighet til å ta initiativ i sosialpolitiske saker, fordi det i siste instans er kommunestyret som vedtar sosialstyrets budsjett.

Sosialdepartementet er faglig overstyre for sosialstyret, og har hittil fungert både som rådgivende instans og ankeinstans.

En del av forholdet mellom de folkevalgte i sosialstyret og tjenestemennene på sosialkontoret er formelt regulert gjennom en plan for sosialstyrets virksomhet som er vedtatt av kommunestyret. For de fleste kommunene er denne planen felles.¹⁷ Det gjenstår imidlertid en stor del av den totale interaksjon mellom folkevalgte og tjenestemennene som ikke er formelt regulert,

14. Staten dekker en viss andel av sosiallederens lønn dersom vedkommende fyller de krav til kvalifikasjoner som Departementet setter, jfr. § 11. Mangelen på kvalifiserte folk har imidlertid gjort at det har vært nødvendig å slakke på kravene.

15. Jfr. Lov om barnevern av 17. juli 1953, og Lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder av 26. februar 1932.

16. Lov om sosial omsorg, §10.3.

17. Normalplan for sosialstyrets virksomhet, utarbeidet av Norges Sosialforbund 1964.

og initiativet til å definere situasjonen er derfor overlatt både til de to impliserte parter og til utenforstående parter. Dette er det viktig å være oppmerksom på når en i det følgende diskuterer hvilke forventninger det fra lovgivernes side kan rettes til lovutøverne.

2.3. Ideologier og klientarbeid

Det er to forhold som gjør det nødvendig å redegjøre noe nærmere for de prinsipper som ligger til grunn for arbeidet med sosialklientellet.

Før det første er det mye som tyder på at moderne sosialarbeiderideologi har vært en av de vesentlige inspirasjonskilder for dem som har utarbeidet Lov om sosial omsorg.¹⁸ Forarbeidene til loven er spekket med eksempler som kan føres tilbake til en slik ideologi,¹⁹ og de senere direktiver fra Sosialdepartementet til sosialstyrene refererer til moderne sosialarbeiderideologi som eksempel på hvordan det kommunale klientarbeid bør drives.²⁰

Ideologien forsterkes ved at sosionomer i stadig større antall går inn i den sosiale etat og ved at tjenestemenn uten sosionomutdanning oppfordres til å følge kurser blant annet i klientbehandling.

18. Når en bruker et uttrykk som "sosialarbeiderideologi", er det kanskje nødvendig å presisere nærmere hvordan dette begrepet anvendes.

Det er ikke uvanlig å betrakte ideologi som et overordnet, generelt byggeværk av normer og verdier som er av en slik art at regler for konkret atferd kan deduseres nokså direkte. Når begrepet sosialarbeiderideologi her introduseres, kunne man anta at den er slik at enkelttilfellene innenfor det repertoar av problemer som sosialarbeiderne har å arbeide med, gripes an på stort sett den samme måte, eller med en rimelig grad av konsistens.

Det kan imidlertid like gjerne forutsettes at det nettopp er konsistensen i atferd som gir grunnlag for å operere med et generelt konstrukt: ideologi. Det er på grunnlag av observasjoner av konkret atferd -- gjennom både handling og ord -- at man finner det tjenlig å snakke om ideologi. Som det senere i dette arbeid er vist, er det en sterk grad av konsistens i den måten bestemte problemer håndteres på av personer som sitter sentralt i forhold til norsk sosialadministrasjon. Det er konkret atferd slik den her kommer til uttrykk som kan sammenfattes i et mer generelt rammeværk og kalles sosialarbeiderideologi.

19. Se f.eks. Ot.prop. nr. 56, (1962-63), p. 5, hvor begrepet "sosial behandling" innføres.

20. Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 og 9 vedr. Lov om sosial omsorg.

For det andre er det mye som tyder på at den overveiende del av sosialstyrets tid, penger og energi går til direkte klientarbeid, og at de andre oppgaver som sosialstyret har fått seg pålagt, hittil har fått liten oppmerksomhet. Dette forhold varierer selvfølgelig fra kommune til kommune, men likevel er det riktig å si at størstedelen av sosialstyrets innsats er bundet til direkte klientarbeid. En undersøkelse av sosialstyrene må derfor også fokusere på den ideologi, eller de holdninger til klientellet som sosialstyret forventes å ha, dersom det skal kunne utføre sitt arbeid i overensstemmelse med de forventninger som ser ut til å være nedlagt i lovens forarbeider.

En felles målsetting for sosialt arbeid og for norsk sosialpolitikk slik det er formulert i Lov om sosial omsorg er "å gi flest mulig mennesker i samfunnet høve til å nytte ut de evner og muligheter de har til å leve trygt og harmonisk slik at forholdet til familien og samfunnet er godt og uten urimelig friksjon".²¹ Slik man ser det i moderne sosialt arbeid, finnes det flere metoder til å arbeide i retning av en slik målsetting. De viktigste av disse metodene er individuelt sosialt arbeid, sosialt arbeid med grupper og sosial planlegging.²²

Sosialarbeiderens holdning til klientellet er ett av de viktigste redskapene i arbeidet med klientellet. Sosialarbeideren selv vil begrunne denne holdningen med faglige argumenter, mens det for utenforstående ofte vil være vanskelig å skjønne på hvilken måte denne holdningen avviker fra andre typer menneskesyn og ideologier om mennesket og dets rettigheter. De grunnleggende verdier det her er tale om er respekt for det enkelte individ og dets særpreg, selvbestemmelsesrett for det enkelte individ - også når det kommer i en slik situasjon at det blir definert som klient, en ikke-dømmende og aksepterende holdning fra sosialarbeiderens side, og konfidensialitet som

21. Ot.prop. nr. 56, (1962-63), p. 5. At dette også er en målsetting for sosialt arbeid, kommer blant annet til uttrykk i Guri og Åge Grøslund, Sosialt Arbeid, Brevkurs for sosiale tjenestemenn, p. 1.

22. Den følgende fremstilling bygger hovedsakelig på følgende verker som alle er sentrale i undervisningen ved sosialskolene: Kari Killén og Ken Heap, Metodisk sosialt arbeid -- med individer og grupper. Utgitt av Norsk sosionomforbund, Oslo 1968; Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 vedr. Lov om sosial omsorg; Helen Harris Perlman, Sosialarbeidets metodik: En introduktion til "social casework". (Stockholm: Natur och Kultur, 1962) og Wulff Feldman, Familierådgivning og klientbehandling (Oslo: Universitetsforlaget, 1966).

basis for tillitsforhold mellom klient og sosialarbeider. Dette er verdier som er grunnleggende for de fleste mellommenneskelige forhold, så lenge forholdet er basert på balanse mellom de to samhandlingspartnere, eller så lenge de to samhandlingspartnere er likeverdige. Vanskene oppstår når balansen mellom de to samhandlingspartnere forrykkes, slik at den sosiale avstand mellom dem enten blir for stor eller bytteforholdet blir forrykket. For sosialarbeideren vil samhandlingspartneren som oftest være en lavstatus-klient, slik at sosialarbeiderideologien her får to funksjoner. For det første vil en innarbeiding av slike verdier medvirke til å utjevne det skjeve forhold mellom de to samhandlingspartnere, hvorved kontakt- og påvirkningsmulighetene fremmes. For det andre vil slike verdier medvirke til å gi klienten status (eller selvfølelse i denne sammenheng) på andre dimensjoner enn de gjengse i samfunnet. Dette vil også fremme den påvirkningssituasjon og den resosialisering som forutsettes i sosialt arbeid.

Målet for individuelt sosialt arbeid er å skape balanse mellom klienten og hans nærmeste omgivelser. Dette kan oppnås ved enten å endre på miljøet eller endre på klientens oppfattelse av sitt miljø eller begge deler. Med knappe ressurser vil det være en tendens til å prøve å forandre mer på klienten enn på miljøet. Med rikeligere tilgang på ressurser ville det nok være lettere å forandre på miljøet enn på klientens verdier og normer. Sosialarbeiderne har til rådighet en rekke teknikker til å fremkalle de ønskete forandringer. De fleste av disse teknikkene er basert på psykologiske og psykoanalytiske teorier om menneskelig atferd. En del av disse teknikkene er rimeligvis effektive, men det er for øvrig lite systematisk viten om hvordan teknikkene faktisk virker.

Den vanlige fremgangsmåte i sosialarbeiderens kontakt med klientene er først og fremst en diagnostisering av problemkomplekset, deretter en evaluering av klientens miljø og ressurser, og til sist et intimt samarbeid med klienten, hvor det forventes at sosialarbeideren prøver å innleve seg i klientens situasjon og på en bevisst måte bruke kontaktforholdet slik at det oppnås en gjensidig forståelse av hvilke løsninger som også sett fra klientens side er de beste.

Når det gjelder grunnleggende verdier og teknikker i forhold til klienten, har det hittil vært nokså stor enighet blant sosialarbeiderne om hva som er vesentlig. Den senere tids diskusjon omkring samfunnsarbeid og betydningen av blant annet sosiologisk teori og kunnskap for sosialt arbeid, representerer

ganske visst et skille mellom klinisk orienterte og samfunnsorienterte sosialarbeidere. Men det virker likevel som om det er stor enighet om hvilke teorier og teknikker som er relevant når sosialarbeidere først engasjerer seg i det direkte arbeid med de enkelte klienttyper.²³

Den holdning til klientellet som antas å bli skapt gjennom den holdningsbearbeiding og sosialisering som sosialarbeiderne gjennomgår i løpet av sin utdanninge forutsettes å utgjøre den vesentligste ressurs i forhold til et klientell som tradisjonelt har fått sin situasjon forverret i motsetning med de negative holdninger som samfunnet viser overfor sine tapere.

2.4. Beslektede lover

Selv om det er Lov om sosial omsorg som danner utgangspunktet for den foreliggende undersøkelsen, er det rimelig å anta at det kan trekkes paralleller over til andre lover med samme struktur, slik at visse deler av analysen kan gi et mer almenyldig bidrag.

Karakteristisk for Lov om sosial omsorg er de folkevalgte, ikke-profesjonelle, kommunale nemnder som fungerer som utøvende organer. Innslaget av profesjonell og administrativ ekspertise varierer sterkt fra kommune til kommune. Loven er uklar i sin utforming og gir derfor de utøvende organer relativ stor innflytelse på avgjørelsene. De fleste avgjørelser gjelder enkeltpersoner, og noen av avgjørelsene har til dels store konsekvenser for dem det gjelder.

Det er mange lover som forvaltes av folkevalgte organer, men de fleste av disse har enten et sterkt innslag av profesjonell ekspertise å støtte seg på, eller de har spesifikke retningslinjer for sin virksomhet, enten i lovs form eller gjennom tradisjoner, som innskrenker forvaltningsorganenes handlingsfrihet og skaper lite slingringsmann i avgjørelsene. I Lov om sosial omsorg

23. For en del av denne diskusjonen, se bl. a. Sosionomen for perioden 1969-73. Se også Bent Rold Andersen, "Socialrådgiveren og socialpolitikken - et debatindlæg," stensil 1971; og Irwin Epstein, "Professionalization, Professionalism and Social-Worker Radicalism," Journal of Health and Social Behavior, 11 (1970), pp. 67-77.

er det mange frihetsgrader og derfor større muligheter for utenforstående påvirkninger på de utøvende organer. Det er bare Lov om barnevern og Lov om edruskapsvern som har noenlunde samme struktur og oppbygging som Lov om sosial omsorg.²⁴

24. Se note 15, dette kap.

KAPITTEL 3

RAMMEN FOR UNDERSØKELSEN

Det kunne pekes på mange forskjellige utgangspunkter for en undersøkelse av hvordan Lov om sosial omsorg fungerer i praksis. Ett alternativ ligger i en analyse av samspillet mellom de ulike komponenter som inngår i lovutøvingen. Et annet er å sammenholde modeller for profesjonell lovutøving med den lovutøving som ivaretas av de ikke-profesjonelle lovutøvere i sosialstyrene. Et tredje er for eksempel å betrakte Lov om sosial omsorg i lys av samfunnsmessige målsettinger med hensyn til sosial endring. I de følgende avsnitt er bakgrunnen for en del av de valgte utgangspunkter for undersøkelsen trukket opp.

3.1. Komponenter i utøvingen av Lov om sosial omsorg

En lov er sjelden et enhetlig verk som kan betraktes under ett, dersom man ønsker å undersøke nærmere hvordan den fungerer. Mange lover består av en lang rekke utøvingskomponenter som hver for seg bidrar til at lovene fungerer på den ene eller den andre måten. Noen av komponentene vil trekke i motsatte retninger, mens atter andre komponenter i gitte situasjoner både vil kunne styrke og motvirke lovens funksjon i overensstemmelse med intensjonene. Det er velkjent at utøvingen av en lov påvirkes av de strukturer den opererer innenfor. Det som kanskje har vært mindre påaktet, er hvordan de enkelte utøvingskomponenter i en lov kan påvirkes av de strukturer som omgir den, og hvordan de samme strukturer undertiden kan påvirke de enkelte komponenter på en slik måte at én komponent fungerer i overensstemmelse med lovens intensjoner, mens en annen fungerer mot intensjonene.¹ I slike

1. Jo mindre éntydige intensjonene i loven er, jo mer komplisert vil bildet bli. Det kan for eksempel tenkes at en av utøvingskomponentene vil fungere i overensstemmelse med ett sett av lovintensjoner, mens en annen komponent vil fungere i overensstemmelse med et annet (og kanskje motstridende) sett av lovintensjoner innenfor samme lovverk.

situasjoner kan det være vanskelig å vurdere hvordan en lov fungerer. Det vil også være vanskelig å optimalisere betingelsene for at en lov skal fungere på en bestemt måte.

Ser man nærmere på Lov om sosial omsorg, vil de vesentligste komponentene som knytter seg til lovutøvingen være (1) selve loven, med lovforarbeider og lovforklaringer, (2) administrasjonen, med sosiallederen og det øvrige personale, (3) det tekniske apparat, med lokaler og utstyr, (4) de folkevalgte i sosialstyret, (5) ressursene, både de økonomiske, faglige og institusjonelle, (6) kommunikasjonsstrukturene, (7) klientellet, og (8) det omliggende samfunn. For å få et fullstendig innblikk i hvordan denne loven fungerer, burde hver av de ovenstående komponenter underkastes en grundig analyse, for til sist å føres sammen i en helhetsvurdering.

Det har vært gjort en del spekulasjoner omkring noen av komponentene, men hittil har de vært underkastet lite systematisk analyse.² De to som har fått mest oppmerksomhet, er administrasjonen og ressursene.³ Med hensyn til administrasjonen har det fra mange hold vært uttrykt bekymring over mangel på kvalifiserte ledere av sosialkontorene og hvilke problemer slik mangel kunne føre til, både i forhold til klientellet og i forhold til kommunene. Det har vært fremlagt en del hypoteser angående disse forhold, som forøvrig er nøye koplet sammen med konflikten mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle sosialarbeidere.⁴

Diskusjonen omkring ressursene har først og fremst vært en konstatering av manglende ressurser, både hva angår fagfolk, penger og relevante institusjoner. Mangelen på ressurser har vært oppfattet som så iøynefallende

-
2. En del av disse spørsmål er blitt drøftet i to innstillinger angående den lokale sosialomsorg, som er gjort til gjenstand for nærmere diskusjon i Kapittel 10 og 11 i dette arbeid: "Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat på kommune- og fylkesplanet," NOU 1972: 30 (Innstilling fra Sosialreformkomitéen, en offentlig oppnevnt komité); og Sosialreform i 70-åra (Trondheim: Tiden Norsk Forlag, 1971). (Innstilling fra komité oppnevnt av Arbeiderpartiet, også kalt "Skyggekomitéen").
 3. Bent Wettergren, "Kommunenes bruk av lån og garanti for lån etter §3 i Lov om sosial omsorg, sett i relasjon til en rekke forhold ved kommunenes struktur." Stensil, Oslo: Norges sosialforbund, 1968; og "Sosialkontorenes bemanningsproblemer," Sosialt forum/Sosialt arbeid, (1972), pp. 33-36 og 63-66.
 4. Se for eksempel den løpende diskusjon i de siste årgangene av Sosialt forum/Sosialt arbeid og Sosionomen.

at den har overskygget alle de andre komponentene som har tilknytning til Lov om sosial omsorg. Det har vært hevdet at dersom man bare hadde tilstrekkelige ressurser, ville intensjonene i Lov om sosial omsorg bli oppfylt. Det har vært så stor enighet om de manglende ressurser at det har vært lite behov for nyanserte og spesifikke hypoteser om følgene av disse manglende ressurser.

Blant fagfolk, og for mer interne formål, har man også diskutert det tekniske apparat så vel som forholdet til de folkevalgte. Det tekniske apparat er ikke bare knyttet til en rasjonalisering av arbeidet, det er også knyttet til ideologien for behandlingen av klientellet. Det har vært fremsatt ønske om lydisolerte lokaler, slik at klientellet ikke trenger eksponere seg for andre klienter, og det har vært poengtert at sentrale og innbydende lokaler vil gjøre det lettere for klientellet å benytte seg av de forskjellige hjelpetil-takene, m.m.⁵ Det er sjelden blitt gjort klart at dersom man legger de fysiske forholdene til rette, så vil det i og for seg fremme intensjonene bak Lov om sosial omsorg, men det synes å ligge indirekte i argumentasjonen.

Når forholdet til de folkevalgte også lenge forble en intern sak, skyldtes dette blant annet at det var fagfolkene (de som administrerer Lov om sosial omsorg) som følte problemene sterkest. Det er fagfolkene som skal utføre ordrene fra de folkevalgte, og det er de som opplever avviket mellom sin egen ideologi og den som sosialstyret gir uttrykk for. Innslaget av folkevalgte i sosialadministrasjonen er en del av norsk kommunal tradisjon, og det er lite sannsynlig at en diskusjon av de folkevalgtes rolle skal komme fra de folkevalgte selv. For det øvrige samfunn er de folkevalgte en slags garanti for at demokratiet blir tatt vare på også i sosialadministrasjonen, og heller ikke fra dette hold har det vært reist prinsipielle spørsmål om denne komponenten i Lov om sosial omsorg.

I løpet av de siste par årene har en del oppmerksomhet vært rettet mot den eksterne kommunikasjonsstruktur, det vil si sosialadministrasjonens kommunikasjon med andre institusjoner.⁶ Denne nye interesse har oppstått

5. Problematikken ble tatt opp bl. a. i et radioprogram i NRK ved Wenche Margrethe Myhre, "Sosialposten", høsten 1971.
6. Jfr. Innstilling fra Sosialreformkomitéen, op.cit., pp. 81-101; Sosialreform i 70-åra, op.cit., pp. 71-76; og St.meld. nr. 85 (1970-71), Om helsetjenesten utenfor sykehus, pp. 34-37. Samme forhold er også diskutert i en dansk undersøkelse, se Bent Rold Andersen, Borgeren og trygghedssystemet (Socialreformundersøgelserne II, Socialforskningsinstituttets publikationer, København 1970).

i forbindelse med nye tanker omkring samarbeid mellom de forskjellige institusjonene, såsom trygdekasse, helsevesen, skolepsykologisk kontor, m. m. Man har her eksplisitt vært opptatt av å kunne utvikle nye strukturer som kan gjøre det lettere for klientene å finne veien gjennom systemet. Men samtidig vil eventuelle nye strukturer medføre en redistribuering av ressursene og skape nye kommunikasjonsbehov som hittil har vært viet mindre oppmerksomhet. Heller ikke de interne kommunikasjonsstrukturer har vært gjenstand for spesifikke analyser, bortsett fra forholdet mellom saksbehandler og klient, som for de profesjonelle sosialarbeidere er kjernen i deres arbeid.

Med hensyn til klientellet som en av komponentene i forbindelse med Lov om sosial omsorg var det lenge antatt at man hadde å gjøre med et nokså konstant behov fra en gruppe som bare ventet på at hjelpetiltakene skulle fange dem opp. Nye hjelpetiltak ville nok definere nye grupper av klienter, men behovenes omfang var i stor grad oppfattet som uavhengige av de faktiske hjelpetiltak. Det ble antatt at man ved hjelp av utvidet informasjon til publikum kunne fange inn samtlige klienter som tilhørte den relevante kategorien, og at antallet av forskjellige typer klienter kunne estimeres.

I løpet av de siste årene har imidlertid et mer dynamisk bilde av klientellet begynt å gjøre seg gjeldende. Man har erfart at nye hjelpetiltak skaper nye og uforutsette behov. Nye grupper av klientell skaper i det øvrige samfunn forventninger som sosialadministrasjonen ikke har muligheter for å hankses med. Nye problemer kan skape nye typer klienter, som ikke vil akseptere den tradisjonelle klientrolle. I det hele tatt er det rimelig å regne med at klientellet i fremtiden vil ha en mye større innflytelse på sosialadministrasjonen enn det som er tilfelle i dag. Bildet av klientellet som en konstant og passiv mottaker av hjelp har hittil gjort at klientellet langt på vei har vært en neglisjert komponent i diskusjonen om hvordan Lov om sosial omsorg fungerer.

Den siste av de nevnte komponenter som knytter seg til utøvelsen av Lov om sosial omsorg, er det omliggende samfunn. Dette er den mest kompliserte, fordi den er så vanskelig å avgrense. I de løpende diskusjonene har man referert til den gamle forsorgsånd som en hindring for gjennomføringen av Lov om sosial omsorg. Naboers misunnelse og lokale politikeres manglende forståelse har vært nevnt som andre hindringer. Igjen foreligger det en lang rekke diffuse hypoteser; mange av disse kunne være verdt en systematisering og etterprøving. Her som i andre forhold vil den omliggende

normative kultur være med på å strukturere nye tiltak, og gjennomføringen av en ny lov vil være avhengig av hvordan den blir definert og hvilken referanseramme den blir plassert i.

3.2. Problemstillinger

(1) Lov om sosial omsorg og de strukturer som er skapt ved hjelp av denne loven, utgjør på mange måter et lukket og avgrenset system som har krav på sosiologisk interesse. Systemet er lukket for utenforstående, og det finnes mekanismer som effektivt hindrer dem som ikke er medlemmer i systemet i å få innsikt i eller kontroll over det som skjer i systemet. Systemet er avgrenset, fordi det som hovedoppgave har å ta vare på en gruppe mennesker hvis problemer det omtrent alene har ansvar for. Systemet er sosiologisk interessant, fordi det opptrer i mer enn fire hundre varianter, en for hver norsk kommune, slik at det er mulig å studere og kanskje forklare noen av variasjonene mellom dem både i lys av deres forskjellige sosiale miljøer og andre forhold.

Systemet er også sosialpolitisk interessant, fordi det forventes å ta vare på den delen av det sosiale klientell som i dag har det vanskeligst, og fordi det er tillagt oppgaver som forventes å kunne dempe eller endog hindre utviklingen av fremtidige sosiale problemer. På bakgrunn av disse viktige oppgaver må det stå sentralt blant de sosialpolitiske oppgaver å følge et slikt system og undersøke nærmere i hvilken grad det er i stand til å gjennomføre de oppgaver som det er pålagt og eventuelt beskrive hvilke forhold som fremmer eller hemmer den ønskete utvikling.

Oppgaven har derfor vært å gi en helhetlig beskrivelse av det system som er skapt rundt Lov om sosial omsorg, samt å gjøre et forsøk på å vurdere den utforming loven får i praksis.

(2) Siden de folkevalgte står sentralt i utøvelsen av Lov om sosial omsorg, er mye av oppmerksomheten blitt konsentrert om dem. Det finnes flere mulige inntak når det gjelder de folkevalgtes plass i sosialpolitikken. I det følgende er det skissert opp to forskjellige typer av problemstillinger.

(a) For å forstå sosialstyrets betydning og hvilke forventninger som rettes til det, er det nødvendig å vite hvem det er som rekrutteres til sosial-

styret, fra hvilke deler av befolkningen sosialstyremedlemmene kommer, og hvilke seleksjonsmekanismer som eventuelt øker sannsynligheten for at visse grupper oftere blir valgt inn i sosialstyrene, slik at visse verdier med større sannsynlighet blir representert ved utformingen av sosialstyrets avgjørelser.

Christie har vist at en annen type folkevalgte nemnder, nemlig edruskapsnemndene, er underlagt minst tre seleksjonsmekanismer som har betydelig innflytelse på nemndenes atferd i forhold til klientellet. Fra 1956 til 1960 var tre fjerdedeler av medlemmene personlige avholdsfolk, en femtedel av formennene var rekruttert blant skolepersonell og en ukjent men likevel betydelig andel av nemndsmedlemmene var naboer til klientellet. Både rollen som avholdsmann, rollen som lærer og rollen som nabo var vesentlige og etterspørbare elementer i utformingen av rollen som nemndsmedlem.⁷ Barnevernsstatistikken viser at husmødre og skolepersonell er overrepresentert i barnevernsnemndene.⁸ Benneche refererer til denne statistikken i sin undersøkelse av barnevernsloven og barnevernsnemndene, og i oppsummeringen av sine resultater trekker hun en parallell mellom Christies vurdering av edruskapsnemndene og sin egen vurdering av barnevernsnemndene med hensyn til naboers og ikke-profesjonelles innflytelse på barnevernsnemndenes arbeid.⁹

Kjellberg og Olsen er opptatt av variasjonene i rekrutteringen til kommunestyre og kommunale nemnder generelt og viser hvordan denne rekruttering også er avhengig av lokalsamfunnets størrelse.¹⁰ De antyder blant annet et disengasjement fra den sosiale elitens side i de større byene. Offerdal viser i en annen kommunalpolitisk undersøkelse at utvelgelsen til kommunestyrene gjennomgår en utsilingsprosess hvor det er en generell tendens innen alle partier til å utelukke personer med lav status og foretrekke personer med høy status.¹¹ Felles for begge undersøkelser og en del andre undersøk-

7. Nils Christie, "Edruelighetsnemnder. Analyse av en velferdslov," Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap, 52 (1964), pp. 89-118.

8. Barneomsorg 1970, NOS.A481 (Oslo: 1972), Tabell 1, p. 12.

9. Gerd Benneche, Rettsikkerheten i barnevernet (Oslo: Universitetsforlaget, 1967), pp. 81-83, og pp. 281-284.

10. Francesco Kjellberg og Johan P. Olsen, "Rekrutteringen til de kommunale organer," i Kommunalpolitikk: Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret, redigert av Francesco Kjellberg (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 10-40.

11. Audun Offerdal, "Rekrutteringen av et bystyre," i Kjellberg, (red.) op. cit., pp. 41-91

elser som har tatt for seg rekrutteringen til det politiske liv,¹² er at de retter oppmerksomheten mer mot hvem som deltar og hvorfor de deltar i det politiske liv, og mindre på de konsekvenser slike seleksjonsmekanismer har for de folkevalgtes arbeid. I den foreliggende undersøkelse er interessen også rettet mot hvem det er som deltar og hvilke grupper som mobiliseres, men vekten er lagt på å forstå den betydning disse spesielle grupper har på iverksettelsen av Lov om sosial omsorg og utformingen av dens implikasjoner. Fokus er rettet mot innholdet i sosialstyrenes arbeid, mer enn mot rammen.

Lov om sosial omsorg gir ingen retningslinjer når det gjelder kvalifikasjonene til medlemmene av sosialstyrene. Lovens forarbeider og de senere fortolkninger inneholder enkelte diffuse utsagn om at sosialstyrets medlemmer bør velges blant "kvinner og menn med forutsetninger for å ta initiativ" og at sosialstyremedlemmene bør ha "allsidige sosiale interesser".¹³ Det sies også at det er viktig at "sosialnemnda blir allsidig sammensatt, slik at personer med innsikt på de forskjellige saksområder blir representert i nemnda".¹⁴ I praksis betyr vel disse henstillinger lite eller ingenting. De to mest alminnelige prinsipper for valg av sosialstyremedlemmer synes å være valg etter politisk forholdstall og valg etter en form for kommunal geografisk representasjonsnøkkel. Men det er rimelig at også andre og mer latente seleksjonsmekanismer gjør seg gjeldende, og det er blant annet slike mekanismer og deres virkninger undersøkelsen har søkt å kaste lys over.

(b) Dersom man ønsker å vite hvordan loven virker, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å spørre hvem som blir sosialstyremedlemmer. Man må også vite hva sosialstyremedlemmene står for, hvordan deres verdier innvirker på utformingen av loven, og hvilke sosialstyremedlemmer som har de mest sentrale eller perifere verdier i forhold til lovens intensjoner. En slik kartlegging av verdier kan ha tre formål. For det første kan den knyttes til den foregående problemstilling omkring rekrutteringen til sosialstyrene, fordi man derved kan kaste lys over seleksjonsmekanismens bivirkninger

12. Se f. eks. Stein Rokkan og Henry Valen, "The Mobilization of the Periphery: Data on Turn-out, Party Membership and Candidate Recruitment in Norway," i Citizens, Elections, Parties, redigert av Stein Rokkan (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), pp. 181-225.

13. Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 vedr. Lov om sosial omsorg, p. 18.

14. Ot. prop. nr. 56 (1962-63), pp. 44-45.

gjennom opphoping av spesielle verdier i sosialstyrene. For det andre kan en slik kartlegging være betydningsfull i og med at utøvingen av Lov om sosial omsorg er basert på at visse holdninger er til stede hos de utøvende organer, dersom lovens intensjoner skal oppfylles. For det tredje er det viktig å undersøke sammenhengen mellom sosialstyremedlemmenes verdier og faktiske atferd i sosialstyret. Problemet er ikke bare av generell sosiologisk interesse, men er nøye knyttet sammen med aktuelle kommunalpolitiske problemstillinger, hvor handling også er betinget av ressurser,¹⁵ sosiale strukturer og økologiske faktorer. Dette er nærmere utdypet under punkt 3a nedenfor.

Ved å identifisere de mest sentrale av de verdier som er relevante for utformingen av arbeidet i sosialstyret, slik det var tenkt i lovens forarbeider, vil dette kunne bidra til forståelsen av fremveksten av slike verdier og særlig dersom man kan undersøke nærmere hvilke sosiale faktorer disse verdier er knyttet til.

(3) I diskusjoner om kommunalt selvstyre har blant annet to aspekter vært fremhevet som vesentlige, nemlig den lokale deltakelse og kommunenes grad av avhengighet av staten.¹⁶ Like viktig må det være å se på den sosiologiske avhengighet som de folkevalgte opererer innenfor, fordi den lokale struktur og kultur vil utgjøre barrierer for handling, hva enten man er folkevalgt eller ikke. Dersom et styre er valgt for å representere den lokale struktur og kultur, og samtidig skal ivareta interesser som forutsetter sosial endring i lokalsamfunnet i samsvar med en bestemt målsetting, er det duket for en konflikt som krever en eller annen form for løsning.

I det følgende er det ganske kort skissert to problemstillinger som har å gjøre med de nåværende sosialstyrers handlingsmuligheter og forventninger om fremtidig atferd i sosialstyrene.

(a) Problemstillingen refererer seg tilbake til det som ble sagt under punkt 2b om sammenhengen mellom verdier og faktisk atferd. Under forutsetning av at sosialstyret innehar de verdier med hensyn til for eksempel klientbehandling som i forarbeidene til Lov om sosial omsorg er trukket frem

15. Johan P. Olsen, "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?," Scandinavian Political Studies, 5 (1970), pp. 85-118.

16. Se f.eks. Audun Offerdal, "Det kommunale selvstyre," Sosialistisk Perspektiv, nr. 2 (1971), pp. 38-40.

som ønskværdige, hvilke muligheter har sosialstyret da for å sette disse verdier ut i livet? Økonomiske og faglige ressurser vil nok være en vesentlig begrensning på handlingsmulighetene, men vil lokalsamfunnets eventuelle motstridende verdier utgjøre en enda større barriere for handling? Dersom det oppstår konflikt mellom sosialstyret og lokalsamfunnets verdier, under hvilke betingelser vil sosialstyret da velge sine egne eller lokalsamfunnets verdier, hvilken type kompromisser vil eventuelt oppstå, og i hvilke situasjoner vil krysspresset bli så sterkt at utfallet vil bli passivitet fra sosialstyrets side? Undersøkelsen har ikke pretendert å gi fullstendige svar på alle disse spørsmålene, men ett av formålene har vært å diskutere disse spørsmålene nærmere og om mulig å kaste empirisk lys over dem.

(b) Sosialstyrene velges for en fireårs-periode ad gangen. I løpet av denne tiden vil hvert styre opparbeide sin egen "kultur" med normer og forventninger til medlemmenes atferd. De diffuse paragrafene i Lov om sosial omsorg vil da enten ha fått struktur og konkret innhold, eller de vil stå ubrukte. Hvem som skal defineres som klientell og hvilke prinsipper som hjelpen skal administreres etter, vil ha blitt etablert. Lokalsamfunnets normative kultur, sosialstyremedlemmenes egne verdier, og generelle sosiologiske prinsipper som gjelder behov for regler, konsistens i avgjørelser og persepsjon av konflikt, vil ha bidradd til utformingen av sosialstyrekulturen og sosialstyrollerollen. I undersøkelsen er det gjort forsøk på å identifisere en del utviklingstendenser i sosialstyrene og se nærmere på hvilke vilkår som ligger til grunn for at sosialstyrer hurtig eller langsomt nærmer seg de intensjoner som var forutsatt i Lov om sosial omsorg.

Noen av de nevnte problemstillinger er forsøkt sammenfattet i en modell for utøvelsen (implementeringen) av Lov om sosial omsorg. Modellen er skjematisk; den viser hvilke faktorer som er nødvendige og vesentlige for at utøvelsen av loven skal bli i overensstemmelse med intensjonene. Formålet er å vise hvilken komplisert prosess gjennomføringen av en slik lov er. Det er vanskelig å bygge noen "modell" som er riktig nok og som inkluderer et tilstrekkelig stort antall variabler til at man kan få et fast empirisk grep på prosessen og oppnå en rimelig utsagnskraft. Men et siktemål har vært å yte et bidrag til en bedre forståelse og samtidig oppnå en viss praktisk nytteverdi.

For at undersøkelsen ikke skal bli stående isolert, er resultatene til sist

forsøkt satt inn i en større sosial sammenheng. Sosialstyrets arbeid er forsøkt knyttet til det øvrige kommunalpolitiske liv og det lokalsamfunn det opererer innenfor, samtidig som ideologien bak Lov om sosial omsorg vurderes i forhold til klientellet og dets mulige interesser.

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 .

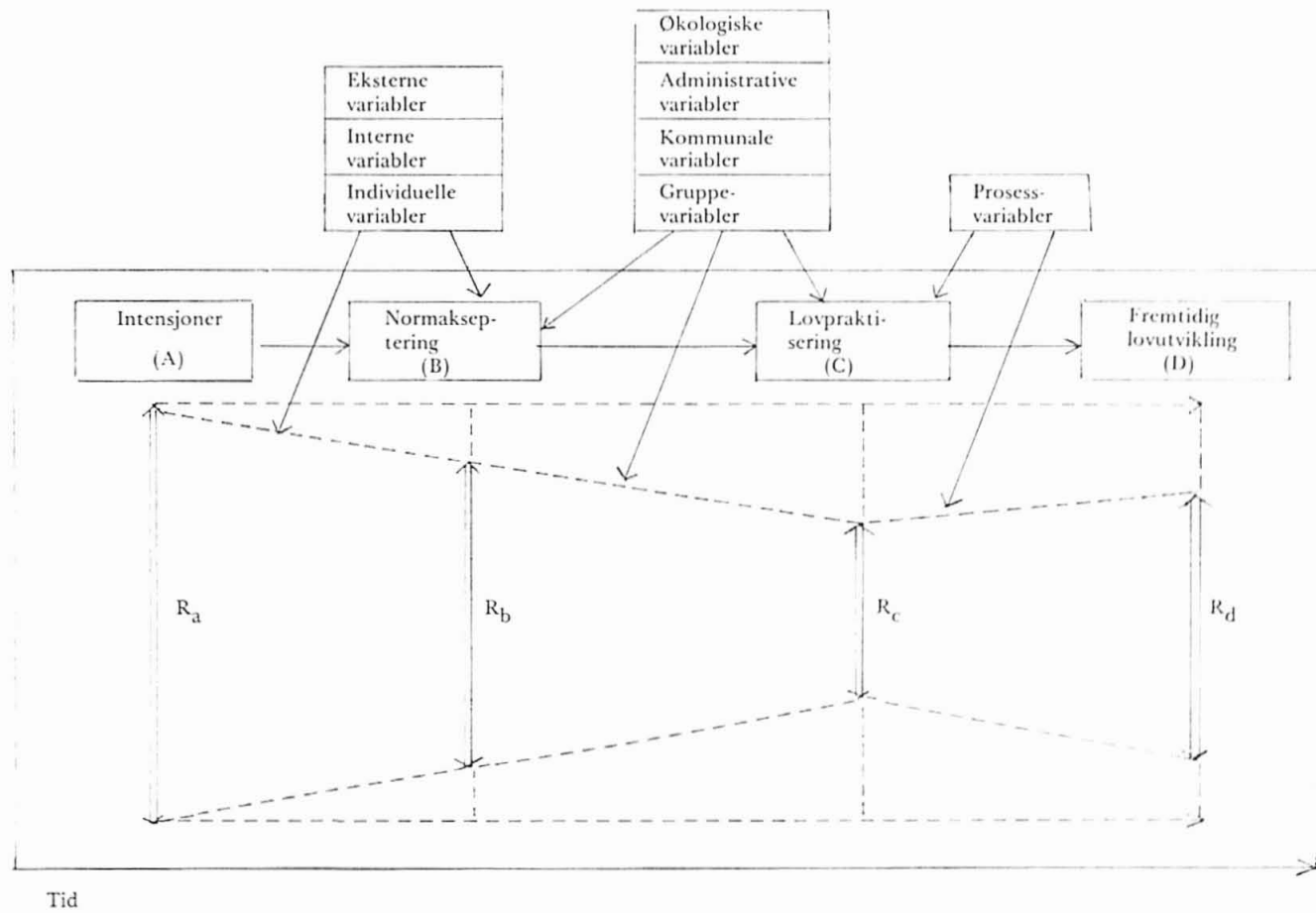
Etter dette har vi å gjøre med R_a , som angir rammen for eller spennvidden av intensjonene bak Lov om sosial omsorg, slik de kommer til uttrykk gjennom lovteksten, lovens forarbeider, de profesjonelle normer som utgjorde konteksten for utformingen av loven, samt de presiseringer og fortolkninger som 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 livsaspekt 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 selvhjulpen 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 Oyen, 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. Derksom det ikke er innebygget mekanismer i systemet som kan ta vare på feedback fra klientellet, skal det lite til før denne type informasjon går tapt.²⁸ Det viktigste medium for formidling av informasjon, er rimeligvis medlemmenes 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 normakseptering.

Alt i alt kan man regne med at reaksjoner på sosialstyrets tiltak vil ha innflytelse på de enkelte sosialstyremedlemmers normpersepsjon og normaksepteringsramme. 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 utviklingen av normaksepteringsrammen, R_b , hos det enkelte sosialstyremedlem. Vi så hvordan en rekke faktorer kan forventes å ha innvirkning på denne rammen. Det er liten grunn til å vente at intensjonsrammen, R_a , alene fastlegger 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: Harcourt, 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 gruppemedlemmene, 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 atføringshjelpen 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 atføringshjelp 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 tilliggende 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.

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 utfyllt 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 sosialstyrever 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 kontekstuellt. 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 nektete 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 intervjuksjemaet 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.

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 edrskapsnemnda, 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 edrskapsnemnder. I prosent.

Yrke	Medlemmer i sosialstyre	Medlemmer i barnevernsnemnd ^(a)	Medlemmer i edrskapsnemnd ^(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)	Sosia- lister	Borger- lige	Upoli- tiske	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 styrer 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%	-

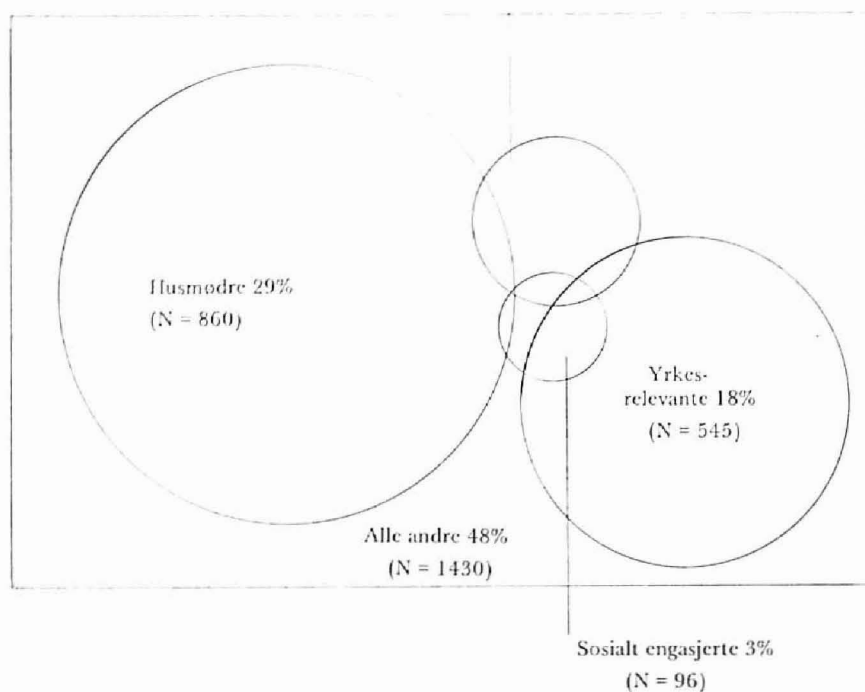
(a) $x_1, x_2 \dots x_6$ er cellefrekvenser.

(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.

KAPITTEL 7

LOVENS INTENSJONER OG NORMAKSEPTERINGEN

Tidligere i dette arbeidet er det utviklet en modell for hvordan Lov om sosial omsorg virker, jfr. Kapittel 4. Modellen består av tre aspekter som har å gjøre med forholdet mellom lovens intensjoner og aksepteringen av de normer som lovintensjonene bygger på, forholdet mellom normaksepteringen og den faktiske lovutøving og forholdet mellom faktisk og fremtidig lovutøving. I det følgende er det gjort forsøk på å belegge empirisk noen av de påstandene som knytter seg til relasjonen mellom lovintensjon og normakseptering. I kapittel 8 og 9 er det relasjonen mellom normaksepteringen og lovutøvingen som er gjort til gjenstand for analyse, mens relasjonen til fremtidig lovutvikling er drøftet i Kapittel 10.

Hovedproblemstillingen dreier seg om spennvidden i normaksepteringen hos sosialstyremedlemmer og sosialledere og identifikasjonen av faktorer som kan forklare mest mulig av variasjonen i denne spennvidden. De forklarende eller uavhengige variabler kan inndeles i tre grupper: (1) de eks-terne variabler, som er generelle i den forstand at de er forklarende variabler i et nesten hvilket som helst system hvor akseptering av normer finner sted; (2) de individuelle variabler, som er knyttet til det enkelte individs akseptering av normer; og (3) de interne variabler som er spesifikke for det system som er oppbygget omkring Lov om sosial omsorg. Analysen er her på individnivå. Materialet er innhentet gjennom intervjuing og direkte observasjon.

Slik kapitlet er disponert, begynner det med en diskusjon av noen av de normer som ser ut til å ligge implisitt i lovens intensjoner, og en utvikling av et mål for intensjonsrammen (R_a). Spennvidden i normaksepteringen, eller normaksepteringsrammen (R_b), er i denne sammenheng betraktet som avhengig variabel. I det følgende er både denne og de uavhengige variabler gjort til gjenstand for operasjonalisering. Det er imidlertid ikke alle de uavhengige variabler som kan gjøres målbare i noen eksplisitt forstand i denne

undersøkelsen, idet innvirkningen av de eksterne variabler først og fremst er iaktatt gjennom forskerens direkte observasjon av systemet.

Resultatene av analyser for tre forskjellige typer av normakseptering presenteres. Til sist samles analysen i en syntese hvor de uavhengige variabelers innflytelse på normaksepteringsrammen vurderes, hvor det reises forslag til modifiseringer av den opprinnelige modellen, og hvor de teoretiske og sosialpolitiske implikasjoner av denne del av undersøkelsen gjøres til gjenstand for drøfting.

7.1. Et mål for intensjonsrammen (R_a)

Lov om sosial omsorg dekker minst fire arbeidsområder som sosialstyret har ansvar for, nemlig budsjettering og planlegging innenfor den sosiale sektor, koordinering av den sosiale sektor, opplysnings- og veiledningsvirksomhet og direkte administrering av hjelp til mennesker som står i en vanskelig situasjon. Men slik sosialstyrene fungerer i dag, er det arbeidet med klientellet som står sentralt og som tidsmessig dominerer.¹ Det er derfor denne delen av virksomheten vi har konsentrert oss om ved fastleggingen av et operasjonelt mål for R_a .

Til å representere arbeidet med klientellet er det valgt ut seks socialtilfeller eller klienthistorier som antas å dekke et så vidt spektrum som mulig av de typer av klienter som vanligvis får hjelp via Lov om sosial omsorg. R_a er fastlagt på grunnlag av hvilken hjelp disse klienter kan antas å ha "rett" til ut fra de intensjoner som ser ut til å være sentrale i lovens forarbeider og senere fortolkninger.

En del problemer melder seg i denne sammenheng. Lov om sosial omsorg er diffus og gir ikke éntydig svar på spørsmålet om hvilken hjelp den enkelte klient har rett på. I selve loven nevnes det bare hvilke typer av hjelp sosialstyret rår over.² I lovens forarbeider ligger det også lite av konkrete angivelser av hvilken hjelp spesifikke grupper av klienter bør få, men til gjengjeld er det mange direkte hentydninger til hvilke holdninger sosialstyret bør

1. Nesten samtlige sosialstyremedlemmer og sosialledere i undersøkelsen gir uttrykk for at det meste av møtetiden i sosialstyrene brukes til direkte håndtering av klientsaker.
2. Lov om sosial omsorg, §§ 2, 3 og 14.

møte klientellet med, og hvilken betydning disse holdningene har for virkningene av hjelpen. Det blir for eksempel gitt uttrykk for at hjelpen skal gis på en slik måte at den ikke oppleves som nedverdiggende for mottakeren³, at moralske spørsmål ikke må være av betydning for hjelpen⁴, og at det bør føres minst mulig kontroll med klienten og den måten han lever på mens han får hjelp.⁵ I senere fortolkninger trekkes det opp ytterligere retningslinjer for hjelpetilbudene til klientellet, idet det gjøres klart at klientene må få den type hjelp som gjør dem i stand til å klare seg selv, eller eventuelt starte på nytt, slik at de blir uavhengig av sosialhjelp i fremtiden. Det er således ikke tilstrekkelig bare å gi hjelp til livsopphold, dersom en større innsats vil gjøre klientene selvhjulpne.⁶ Råd og veiledning inntar en sentral rolle i lovens intensjoner, og i prinsippet skal alle som henvender seg til sosialstyret, få hjelp i form av råd og veiledning.⁷ Dette innebærer at nesten enhver avvisning av mennesker som søker hjelp, vil være et brudd med intensjonene i loven.

Ut fra alle disse spredte utsagn i lovarbeidene om hvordan hjelpen til klientene bør eller ikke bør være, viser det seg etter hvert et mønster som er mer konsistent enn det man fra først av kunne få inntrykk av. Det har tidligere i dette arbeid vært hevdet at en sosialarbeiderideologi har vært en vesentlig inspirasjonskilde for utarbeidelsen av Lov om sosial omsorg, og storparten av utsagnene i lovforarbeidene omkring hjelp til klientellet ser ut til å være i overensstemmelse med denne ideologien. Det er derfor mulig å utarbeide alternative konkrete forslag til hjelp for de seks utvalgte sosialtilfeller.⁸

3. Utkast til lov om sosialhjelp, Innstilling fra den ved kongelig resolusjon av 15. desember 1950 oppnevnte komité, pp. 20-21.

4. Cf. ante, pp. 18-19.

5. Utkast til lov om sosialhjelp, p. 21.

6. Sosialdepartementets rundskriv nr. 3, vedrørende Lov om sosial omsorg, pp. 11-12.

7. Ibid., p. 7.

8. I Appendiks C presenteres de seks sosialtilfellene og de tilbud om hjelp som klienter i slike situasjoner kan forvente å få, dersom intensjonene i Lov om sosial omsorg skal følges. For hvert enkelt sosialtilfelle er det gitt en presentasjon av de premisser og overveielser som inngikk før den endelige "løsning" på situasjonen ble fastlagt. Om sosialtilfellene for øvrig kan det bemerkes at de er hentet fra arkivene i et sosialkontor. Kriterier for utvelgelsen var at sakene skulle ligge innenfor sosialstyrets kompetanseområde, ha stor gjenkjennelsesverdi og representere et så vidt spekter av problemer som mulig, uten at tilfellene kan sies å være ekstreme. Jeg er takknemlig for den hjelp sosialkurator Kari Kromann
forts.

For å få en kontroll på "riktigheten" av disse forslag, ble sosialtilfellene, hjelpetilbudene og de premisser og vurderinger som inngikk, lagt frem for forskjellige fagfolk i den sosiale sektor.

Det er klart vi her står overfor spørsmålet om hvem som skal ha retten til å fortolke lovens intensjoner. Formelt er denne retten lagt til Sosialdepartementet, og det er de sosiale utdanningsinstitusjoner som gjennom sin undervisning legger premissene for hvordan Lov om sosial omsorg skal fortolkes. Vi valgte derfor disse to kilder til fortolkning av lovens intensjoner. En annen mulighet lå i å gå tilbake til Stortingets medlemmer på det tidspunkt loven ble vedtatt og be dem presisere hvilke intensjoner som lå bak loven. En nærmere gjennomgang av stortingsdebatten i denne forbindelse ga imidlertid ikke ytterligere informasjon om hvilke alternative intensjoner som kunne tenkes å ligge bak utformingen av Lov om sosial omsorg.

Det var ventet at en blant de sosiale eksperter ville finne divergerende meninger med hensyn til tolkningen av intensjonene. Det viste seg, heldigvis, at det også her var overraskende stor enighet om hvilke hjelpeformer som ifølge lovens intensjoner burde anvendes. De som ble bedt om å vurdere sosialtilfellene, kom fra den sentrale og lokale sosialadministrasjon, de sosiale utdanningsinstitusjoner og fra frittstående institusjoner.⁹ Bortsett fra mindre detaljer og den usikkerhet som manglende informasjon nødvendigvis må gi, var det enighet om rangeringen av løsninger for sosialtilfellene på en dimensjon gående fra meget gode løsninger, til gode, mindre gode og dårlige løsninger for klientene.

De seks meget gode løsninger for de seks sosialtilfellene er i det følgende brukt som operasjonalisering av R_a .¹⁰

8. forts. ved Sosialmedisinsk institutt, Rikshospitalet, Oslo, ga meg ved å finne frem disse sakene og vurdere dem sammen med meg.
9. Det var mange i den sosiale sektor som var meg behjelpelig med denne del av arbeidet. Jeg skal spesielt få takke sosialsjef Asbjørn Danbolt, Gjøvik sosialkontor, sosionom Tora Houg, Nesodden, daværende byråsjef Liv Kluge, Sosialdepartementet, sosionom Paul Thyness, Bergen, og ledende sosialkurator Audny Thorsteinsen, Haukeland Sykehus, Bergen.
10. Skulle man fange inn alle sider ved lovens intensjoner, ville det selvsagt være nødvendig å la et mye mer omfattende batteri av konkrete idealløsninger på et bredt spektrum av sosialtilfeller inngå. Det er imidlertid alltid nødvendig å innføre begrensninger. For det som har vært formålet her, må den operasjonalisering som det her er redegjort for, forutsettes å gi et tilstrekkelig valid mål for intensjonsrammen.

7.2. Et mål for normaksepteringsrammen (R_b)

Det er ansett som ønskelig å basere et mål for R_b på det samme konkrete underlag som operasjonaliseringen av R_a er basert på. Til den grad dette er mulig, kan de to størrelser gjøres til gjenstand for sammenlikning. Det er igjen de seks sosialtilfeller som danner utgangspunktet. Før redegjørelsen for operasjonaliseringen av R_b er det imidlertid gitt en vurdering av to forhold, sosialstyremedlemmenes klientkontakt og visse avgjørende trekk ved intervjusituasjonen. Disse forhold antas å ha betydning for gyldigheten av et mål for R_b .

7.2.1. Sosialstyrets kontakt med klientellet

Sosialstyremedlemmenes arbeid med sosialklientellet varierer fra ren administrativ kontakt og diskusjon av fremlagte sosialrapporter til direkte klientbehandling. Bare i noen få av de aller største kommunene er sosialstyremedlemmene uten kontakt med klientellet.¹¹ De fleste sosialstyrene har enten direkte eller indirekte kontakt med klientellet. En kan her skjelve mellom på den ene side de sosialstyrer hvor sosiallederen, eller i sjeldnere tilfelle sosialstyrets formann, utferdiger rapporter før møtene, og hvor avgjørelsene i sosialstyrene stort sett er basert på den informasjonen som disse rapportene gir, og på den annen side de sosialstyrer hvor avgjørelsene baseres på én eller flere av de tilstedeværende medlemmers personlige kjennskap til den enkelte klient. I mindre kommuner med manglende eller dårlig utbygd sosialkontor vil den som bringer opplysninger ofte være sosialstyreformannen. Er kommunen liten og oversiktlig, vil flere av sosialstyremed-

11. Sosialstyrene i de største kommune definerer sine oppgaver som prinsipielle og bruker styrene til å budsjettere, planlegge og koordinere sosiale tiltak, og trekke opp retningslinjer for klientarbeid. Som eksempel på slike retningslinjer kan nevnes fastsettelsen av størrelsen på visse ytelser, og kriterier for prioriteringer til kommunale boliger og institusjoner. Kontakt med klientellet forekommer bare i ankesaker, i lånesaker, og i saker hvor større pengebeløp er involvert. Som regel vil sosialstyrene i de største kommunene få sakene forelagt i form av dokumenter, selv om sosialstyrets formann undertiden vil ha hatt direkte kontakt med klienten. En spesiell nemnd tar seg av det direkte klientarbeid, og vurderer de fremlagte sosialrapporter og den hjelpen som bør ytes. Disse sosialstyrene er atypiske, og det er ingen av dem inkludert i intervjuundersøkelsen. Ett sosialstyre av denne typen inngikk imidlertid i den direkte observasjon.

lemmene kjenne den enkelte klient og hans familie og kunne supplere med detaljkunnskaper. Dette betyr at kunnskapene om den enkelte klient og den mengde av informasjon sosialstyremedlemmene må basere sin avgjørelse på, vil variere fra kommune til kommune. Dessuten er det rimelig å anta at den type informasjon som kommer frem i motet, hvor sosiallederen har frem-skaffet informasjonen, ofte vil være en annen enn der informasjonen er frem-skaffet via nabokjennskap. Men enten sosialstyremedlemmene får informa-sjonen direkte eller indirekte, vil arbeidet med å avgjøre hvilken hjelp den enkelte klient skal ha, være den sentrale oppgave for sosialstyrene.

7.2.2. Intervjusituasjonen

De seks sosialtilfellene ble forelagt intervjupersonene (sosialledere og sosialstyremedlemmer i 42 kommuner), som ble bedt om å gi sin egen oppfatning av hvilken hjelp han eller hun syntes var mest adekvat i hvert tilfelle. For å løsrive oppfattelsen av adekvate hjelpetiltak fra den type hjelpetiltak som ble praktisert ellers i kommunen, ble intervjupersonene bedt om ikke å ta hensyn til hvilke ressurser som eventuelt var tilgjengelige, men å bruke hele sin "oppfinnsomhet" i forslag til løsninger. Dette ble understreket flere ganger i løpet av intervjuet. Etterpå ble de bedt om å fortelle hvordan de trodde en liknende sak ville ha blitt avgjort i deres eget sosialstyre. Det viste seg da at fra 68 til 86 prosent¹² av de intervjuede mente at deres eget sosialstyre ville ha kommet til samme konklusjon som de selv. Også de i sosialstyrene hvor det var store forskjeller mellom sosialstyremedlemmenes oppfatninger av hva som ville være adekvate hjelpetiltak, mente sosialstyremedlemmene likevel at deres egne forslag til løsninger for sosialtilfellene ville falle sammen med sosialstyrets vedtak i en slik sak.

Det var en forutsetning at sosialtilfellene måtte presenteres på en slik måte at de lett ble oppfattet. De var derfor korte og ikke altfor kompliserte, samtidig som de var realistiske og så langt som mulig inneholdt den informasjon som sosialstyremedlemmer vanligvis har når de tar en avgjørelse. Mengden av tilgjengelig informasjon om klientellet varierer sterkt fra sosialstyre til sosialstyre, og for noen av intervjupersonene var den informasjon som ble lagt frem såpass begrenset i forhold til det de var vant til å få, at

12. Det oppgitte par av prosenttall representerer både her og i det følgende yttergrensene for svarfordelingen på alle seks sosialtilfeller.

situasjonen ikke virket realistisk for dem. Spesielt for sosiallederne var informasjonen mangelfull i forhold til den de vanligvis sitter inne med når de tar en avgjørelse. Likevel er det bare fra 1 til 8 prosent av de intervjuede som nevner at de synes de har for liten informasjon til å ta en riktig avgjørelse. Bare én av intervjupersonene nekter å uttale seg på det foreliggende grunnlag.

Det er fra 2 til 20 prosent av intervjupersonene som nevner at disse sosialtilfellene likner på tilfeller de før har behandlet i sosialstyret. Dette utsagn er imidlertid registrert bare når det kommer spontant. En god del av de andre må nok for første gang ta standpunkt til ett eller flere av tilfellene, selv om bare 1 prosent nevner denne vanskelighet. Det er rimelig at dette første møte med disse problemtypene har innvirket på deres forslag om avgjørelse i saken.

Intervjuerne var instruert om å la svarpersonene bruke den tid de trengte og ikke presse dem til å komme med konklusjonen. I løpet av denne fasen tenkte de fleste av svarpersonene høyt, og deres utsagn ble registrert nokså detaljert. Derved ble det i analysen mulig å få frem mye om de vurderinger som ble lagt til grunn før svarpersonene kom med sine endelige konklusjoner, og det ble mulig å kontrollere for virkningene av de mer skolerte intervjupersoners fortrinn i slike intervjuundersøkelser, fordi en fikk frem mer nyanserte svar.

For hvert enkelt av de seks sosialtilfellene er konklusjonene blitt klassifisert som henholdsvis en meget god løsning for klientellet, en god løsning, en mindre god løsning, en dårlig løsning, (denne siste kategori bare for tre av tilfellene), et indirekte avslag og et direkte avslag. Fra 92 til 99 prosent av svarene kunne klassifiseres på denne måten. Klassifikasjonen av løsningene ble foretatt av to uavhengige personer med en interkoder-reliabilitet på fra 86 til 93 prosent for de enkelte sosialtilfeller.

7.2.3. Konstruksjon av mål for R_b

En av forutsetningene for undersøkelsesopplegget har vært at standpunktene til de seks sosialtilfellene kunne kombineres i et éndimensjonalt mål for normakseptering. Implisitt i denne forutsetningen ligger en hypotese om konsistens i holdninger til sosiale hjelpetiltak, slik at et individs negative holdninger til én type hjelpetiltak er forbundet med stor sannsynlighet for

negative holdninger til andre hjelpetiltak. Dette betyr at om en person for eksempel er negativt innstilt når det gjelder hjelp til losgjengere, er det stor sannsynlighet for at vedkommende også er negativt innstilt til hjelp til ugifte mødre og til folk som nettopp er loslatt fra fengslet. Det innebærer også at er en person positivt innstilt til hjelp til handikapte, skulle det være større sannsynlighet for at vedkommende også er positivt innstilt overfor hjelp til tradisjonelt sosialklientell. Dette er alminnelige antakelser som det hittil har vært reist liten tvil om.¹³

Det viste seg imidlertid at det i det innsamlede materiale er lite empirisk belegg for en slik hypotese.¹⁴ Når intervjupersonenes forslag til hjelpetiltak for de seks sosialtilfellene klassifiseres i de kategorier som er nevnt ovenfor og interkorreleres, varierer korrelasjonskoeffisientene som vist i Tabell 7.1.¹⁵ Dette betyr at forutsetningen om en tilnærmet én-dimensjonalitet i holdningen til hjelpetiltakene har lite for seg.¹⁶

For å belyse fler-dimensjonaliteten i de seks sosialtilfellene på andre måter, og for å undersøke om det er mulig å kombinere noen av sosialtilfellene i ett mål, er det gjort forsøk med forskjellige varianter av faktoranalyse.¹⁷ Ved samtlige analyser kom det frem to faktorer, om enn med varierende styrke. Den ene faktor har høye ladninger på tilfellene B, C, E og F. Den annen faktor har høye ladninger på tilfellene A og D.

-
13. Det skilles her mellom holdning til klientellet og holdning til hvilke hjelpetiltak som ansees for adekvate. Det er uten videre klart at holdningen til klientellet innvirker på de hjelpetiltak som ansees for adekvate for klientellet. De nye normer for klientbehandling i Lov om sosial omsorg tar indirekte sikte på å endre folks og spesielt sosialstyremedlemmenes holdninger til klientellet. Man kan imidlertid ikke ved lov tvinge folk til å akseptere nye normer, men man kan sette dem i den situasjon at de handler som om de hadde akseptert de nye normene.
 14. Resultatene fra den direkte observasjon støtter opp om en antakelse om at det er flere og til dels motstridende dimensjoner i holdningen til klientellet og hjelpetiltakene.
 15. Den tilsvarende spredning av gamma-koeffisienter går fra -.02 til +.46. Gamma-koeffisienten er beskrevet i Leo A. Goodman and William H. Kruskal, "Measures of Association for Cross Classifications," Journal of the American Statistical Association, 49 (1954), pp. 732-764.
 16. Det ble gjort forsøk på å utskille en Guttman-skala for vurderingene av de seks sosialtilfellene, men det var ikke mulig å oppnå akseptabel reproduksibilitet.
 17. Faktoranalysen brukes her som et rent heuristisk middel. Metoden er "Principal components" med varimax-rotering. Til grunn for analysen
forts.

Tabell 7.1. Interkorrelasjoner av løsninger for seks sosialtilfeller^(a)

Sosial- tilfelle	A	B	C	D	E	F
A	-					
B	.01	-				
C	.03	.18	-			
D	.18	.10	.19	-		
E	.03	.07	.22	.07	-	
F	.04	.22	.25	.15	.16	-

(a) Produkt-moment korrelasjonskoeffisienter basert på vekter, jfr. fotnote 7.17. N varierer fra 305 til 330.

Det ville ha vært en fordel for den videre analyse å kunne bruke den enkelte svarpersons faktorskåre på hver av de to faktorer som et mål for vedkommendes normaksepteringsramme. Det lille antall variabler og de lave korrelasjoner mellom variablene er imidlertid vesentlige argumenter for ikke å basere konstruksjonen av et mål for R_p på faktorskårene.

17. forts. ligger gamma-koeffisienter. Det er gjort en rekke forsøk med ulike kombinasjoner av kategorier på skalaene for vurdering av sosialtilfellene. Det er brukt 1.00 i hoveddiagonalen. Det er høy grad av konsistens i de resultater som kommer frem i de forskjellige faktoranalyser. De to faktorerers ladninger på hvert av de seks sosialtilfellene ble ved ett av faktoranalyseforsøkene slik:

Sosialtilfelle	Ladning	
	Faktor 1	Faktor 2
A	- .07	<u>+.82</u>
B	<u>+.57</u>	+.17
C	<u>+.83</u>	+.05
D	+.22	<u>+.77</u>
E	<u>+.68</u>	-.17
F	<u>+.67</u>	+.18
Egenverdi	2.07	1.26

Av svarfordelingene på de seks sosialtilfellene, Tabell 7.2, ser en at tilfellene A og B skiller seg ut med nokså skjeve fordelinger. Omkring tre fjerdedeler av svarene faller i samme svarkategori. Dette kan tolkes dit hen at det er stor enighet om normene som er involvert i disse tilfellene. Det som kan være interessant i denne sammenheng, er å undersøke "avvikerne", mens den generelle analysen her må bli av liten verdi takket være mangelen på spredning.

Tabell 7.2. Svarfordelinger for de seks sosialtilfeller etter kategorier av forslag til hjelpetiltak. I prosent. N = 333.

Forslag til hjelpetiltak	Sosialtilfelle					
	A	B	C	D	E	F
Meget god	4	2	1	2	2	2
God	75	74	5	36	18	40
Mindre god	16	17	23	36	58	23
Dårlig	_(a)	_(a)	46	5	9	_(a)
Indir. avslag	4	3	15	5	6	4
Dir. avslag	0	4	2	8	1	27
Annen løsning	2	1	8	8	5	4
TOTAL	101	101	100	100	99	100

(a) Denne kategorien er ikke brukt i dette tilfelle.

På grunnlag av de analyser som er beskrevet ovenfor, er svarene som gjelder sosialtilfellene C, E og F blitt kombinert i en additiv indeks som brukes som et mål for normakseptering ("CEF-indeksen"). Svarene på tilfelle D avspeiler etter alt å dømme en egen dimensjon, og D er derfor lagt til grunn for en egen indeks for normakseptering. ("D-indeksen"). Det er mye som tyder på at sosialtilfellene C, E og F representerer noe nytt i forventningene til sosialstyrene, mens sosialtilfelle D representerer et klassisk problem med tradisjonelle forslag til løsninger. De teoretiske forskjellene som disse to uttrykk for normakseptering avspeiler skal vi komme tilbake til i forbindelse med diskusjonen av resultatene i sluttet av kapitlet og i Kapittel 9. Tilfellene A og B er ikke tatt med i noen indeks for normakseptering; de

Tabell 7.3. Sosialstyremedlemmers og sosiallederes fordeling på CEF-indeksen for normaksepteringsrammen, R_b . I prosent.

	Skåre														
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Sosialstyremedlemmer	-	-	0.4	1.2	9.3	12.5	20.6	11.3	10.1	10.1	10.1	2.8	7.3	2.0	1.6
Sosialledere	2.9	-	2.9	14.7	14.7	11.8	20.6	2.9	5.9	14.7	5.9	-	2.9	-	-

Sosialstyremedlemmer:

$$\bar{X} = 10.5 \quad \sigma = 2.6$$

$$N = 249$$

Sosialledere:

$$\bar{X} = 8.9 \quad \sigma = 2.7$$

$$N = 34$$

er blitt analysert særskilt med hensyn til de meget negative svarene som eksempel på normavvisning (jfr. avsnitt 7.4.4).

Forslagene til løsninger på tilfellene er for klassifisert i kategoriene meget gode, gode, mindre gode, dårlige, indirekte avslag og direkte avslag. Hver av disse svarkategoriene er blitt tillagt en verdi.¹⁸ Tabell 7.3 og 7.4 viser fordelingen av sosialstyremedlemmer og sosialledere etter normaksepterings-skåre for hver av de to indeksene.¹⁹

Tabell 7.4. Sosialstyremedlemmers og sosiallederes fordeling på D-indeksen for normaksepteringsrammen, R_b . I prosent.

	Skåre					
	1	2	3	4	5	6
Sosialstyremedlemmer	2.2	37.3	37.7	5.1	8.1	9.5
Sosialledere	5.3	47.4	44.7	-	-	2.6

Sosialstyremedlemmer:

$\bar{X} = 3.1$ $\sigma = 1.3$

N = 278

Sosialledere:

$\bar{X} = 2.5$ $\sigma = 0.9$

N = 38

7.3. Uavhengige variabler

De uavhengige variabler i modellen vedrørende Lov om sosial omsorg utgjør som nevnt tre grupper, de eksterne, de individuelle og de interne variabler. I det følgende er det gitt en nærmere redegjørelse for hvordan et

18. Svarene for sosialtilfellene C, E og F er blitt tillagt følgende verdier: meget god = 1, god = 2, mindre god = 3, dårlig = 4, indirekte avslag = 5 og direkte avslag = 6. For tilfelle F er kategorien dårlig ikke brukt og her er da indirekte avslag = 4 og direkte avslag = 5. En begrunnelse for denne meget enkle form for transponering av en ordinalskala til en slags intervallskala, finnes i Sanford Labovitz, "The Assignment of Numbers to Rank Order Categories," American Sociological Review, 35 (1970), pp. 515-524.

19. De svarpersoner som faller i kategorien "annen løsning", jfr. Tabell 7.2, er holdt utenfor. Derfor er N i Tabell 7.3 og 7.4 redusert i forhold til opprinnelig antall svarpersoner.

sett av individuelle og interne variabler er blitt operasjonalisert. Det er viktig å understreke at de valgte variabler bare utgjør en liten del av mange mulige variabler. Valget er dels forankret i hva som må antas å være relevant sosiologisk teori, og dels i det praktisk gjennomførbare.

7.3.1. Individuelle variabler

De individuelle variabler som her er valgt ut, er følgende: Kjønn, alder, sosial status, politisk parti, grad av politisering, motivasjon for deltakelse i systemet, plass i systemet, erfaring fra liknende systemer og botid i kommunen.

Operasjonaliseringen av variablene kjønn, alder og tilhørighet til politisk parti trenger ingen nærmere presisering.

Tilhørighet til sosialgruppe eller sosial status er basert på opplysninger om sosialstyremedlemmens yrke. Det opereres her med fire grupper. Tre av disse gruppene bygger på yrkesprestisje: gruppe 1 utgjør de yrker som tillegges mest prestisje, gruppe 2 de yrker som tillegges middels prestisje og gruppe 3 de yrker som tillegges minst prestisje. En gruppe 4 består av såkalte ikke-yrkesaktive (vesentlig husmødre, som i andre deler av undersøkelsen forøvrig er klassifisert på grunnlag av ektefellenes yrkesgruppe).²⁰

Grad av politisering er fastlagt ved hjelp av to forhold, (1) antall av kommunale og politiske tillitsverv som det enkelte sosialstyremedlem har i den perioden vedkommende er valgt til sosialstyret, og (2) hvorvidt oppnevningen til sosialstyret har vært politisk eller upolitisk for det enkelte medlem. Det forutsettes at jo flere tillitsverv et sosialstyremedlem har, jo mer integrert i det kommunalpolitiske liv vil vedkommende være, og det forutsettes at et sosialstyremedlem som er politisk oppnevnt, er mer politisert enn et sosialstyremedlem som er oppnevnt ut fra andre forutsetninger.

Motivasjon for deltakelse i systemet er målt på grunnlag av et spørsmål om hvorfor det enkelte sosialstyremedlem er valgt inn i sosialstyret. Det er

20. Inndelingen i yrkesgrupper etter prestisje bygger på forskjellige inndelingssystemer som hittil har vært brukt i ulike prosjekter, den kan sies å være en tillempet versjon av den yrkeskode Natalie Rogoff Ramsøy utviklet på grunnlag av Statistisk sentralbyrås yrkeskode for Folketellingen 1960. Se forøvrig note (a), Tabell 6.6. Yrkesprestisje oppfattes her som i Kaare Svalastoga, Prestige, Class and Mobility (København: Gyldendal, 1959), se særlig pp. 80-131.

her fire svaralternativer som antas å utgjøre en dimensjon fra sterk til svak motivering for deltakelse. Gruppe 1 (sterk motivasjon) er de som selv ønsker å komme inn i sosialstyret, og som enten har gjort en aktiv innsats for å komme inn eller mener at de er blitt valgt inn fordi deres sosiale interesser kvalifiserer dem. Gruppe 2 (mindre sterk) er valgt inn i sosialstyret fordi de allerede holder på med andre sosiale saker, enten gjennom sitt yrke eller gjennom arbeid i andre sosiale komitéer. Gruppe 3 (svak) er nominert av partiet uten spesiell begrunnelse, eller de mener selv at de er blitt valgt på grunn av sin geografiske plassering i kommunen. Gruppe 4 (meget svak) svarer at de ikke vet hvorfor (og undertiden ikke hvordan) de er blitt valgt til sosialstyret.²¹

Plass i systemet refererer til hvorvidt det enkelte sosialstyremedlem er formann, varaformann eller vanlig medlem i sosialstyret.

Erfaring fra liknende systemer er fastslått på grunnlag av opplysninger om (1) medlemskap i det forrige sosialstyre, (2) medlemskap i det gamle forsorgsstyre, og (3) yrkeserfaring fra andre systemer som også beskjeftiger seg med sosialt klientell, definert med utgangspunkt i svarpersonens yrke og hvorvidt det kan sies å være relevant for arbeidet i den sosiale sektor.²²

Som en siste individuell variabel er det også tatt med det enkelte sosialstyremedlems botid i kommunen målt ved antall år vedkommende har bodd i kommunen.

7.3.2. Interne variabler

De interne variabler er følgende: Sosiallederens posisjon, kommunens struktur og graden av feedback (tilbakekopling) i systemet.

Sosiallederens posisjon er definert som den skåre den enkelte sosialleder oppnår ved målingen av R_b , på CEF-indeksen og på D-indeksen. Sosiallederens skåre er her å betrakte som uavhengig variabel, mens de øvrige sosialstyremedlemmers skåre er avhengig variabel. I analysen antas det at sosiallederens skåre utgjør en del av beskrivelsen av den kontekst sosialstyremedlemmene fungerer innenfor.²³

21. Jfr. Appendiks B, spørreskjema a, spm. 17, 18 og 19.

22. Det er her brukt samme definisjon av "yrkesrelevans" som i Kapittel 6, se p. 81.

23. I 9 sosialstyrer er det ingen sosialleder. I de tilfeller brukes sosialstyreformannens aksepteringsskåre i stedet.

Kommunens struktur er definert på grunnlag av kommunetype.²⁴ Også for denne variabel gjelder det at den knyttes til individet og behandles som en kontekstuell variabel.

Graden av feedback i systemet er den mengde av informasjon om virkningen av sosialstyrets hjelpetiltak som når tilbake til sosialstyret. Det forutsettes her at kontakt med klientellet vil gi informasjon om virkningen av konkrete hjelpetiltak. Feedback i systemet er derfor operasjonalisert på grunnlag av svarene på et spørsmål til sosialstyremedlemmene om de har direkte kontakt med klientellet.²⁵ Svarene er klassifisert i tre kategorier etter hyppigheten av kontakt.

7.4. Analyse av materialet

Hittil har dette kapittel gitt en spesifisering av de variabler som knytter seg til første aspekt av modellen for hvordan Lov om sosial omsorg virker, jfr. Kapittel 4. I det følgende er de uavhengige variabler satt i sammenheng med den avhengige variabel for å gi en empirisk belysning av noen av de forventninger som det ble gjort rede for ved drøftingen av denne modellen.

Først presenteres den metode for multivariat analyse som er brukt. Etterpå er normaksepteringen analysert ved hjelp av (1) den samleindeks som ble konstruert på basis av sosialtilfellene C, E og F (CEF-indeksen), (2) sosialtilfelle D, (D-indeksen) og (3) de ekstreme posisjonene på sosialtilfellene A og B.

7.4.1. Multivariat analyse

Det må forventes en høy grad av gjensidig påvirkning mellom de uavhengige variabler. Det er derfor ikke tilstrekkelig for forståelsen av relasjonene mellom de uavhengige variabler og den avhengige variabelen å betrakte de uavhengige variabler enkeltvis. Det er nødvendig med en analyse hvor de uavhengige variabler bringes inn simultant, og hvor samspillet mellom dem blir tatt hensyn til.

24. Jfr. fotnote 10, Kapittel 6.

25. Jfr. Appendix B, spørreskjema a, spm. 28 og 30.

En av de multivariate analyseteknikker som er anvendbar i dette tilfelle, er utarbeidet av Sonquist og Morgan og kalles "Automatic Interaction Detector" (eller AID-analysen som den er kalt i det følgende).²⁶

AID-analysen kan brukes induktivt for å formulere utsagn om visse variablers atferd i bestemte situasjoner, og den kan brukes deduktivt til å teste en teoretisk struktur eller totalmodell. Modellen som er knyttet til Lov om sosial omsorg er ikke en modell i den forstand at den forutsetter nøyaktige eller probabilistiske sammenhenger mellom de relevante variablene. Den er en modell, eller teoretisk struktur, som ved hjelp av relativt svakt formaliserte sosiologiske teorier og innsikt prøver å oppspore de variabler som har betydning for forståelsen av variasjonen i den avhengige variabelen. Slik AID-analysen brukes her, bidrar den til å trekke frem, fra et gitt sett av variabler, de av disse variabler som er de mest relevante, dvs. de som tar vare på mest av variasjonen i den avhengige variabelen. Slik kan resultatene danne grunnlag for en revidering og mer presis utforming av den fremsatte modellen.

AID-analysen kan oppfattes som en "trinnsvis variansanalyse", og tar utgangspunkt i den uforklarte kvadratsum omkring gjennomsnittsverdien på den avhengige variabelen. Den avhengige variabelen forutsettes å være dikotom eller på intervallskala-nivå. Analysen har til formål å redusere den uforklarte kvadratsum ved trinn for trinn å oppdele materialet i undergrupper, og for hvert trinn finne frem til den av de uavhengige variabler som sterkest bidrar til denne reduksjon. De uavhengige variabler forutsettes å være på ordinal- eller nominalskala-nivå. Denne siste forutsetning betyr at man mister noe informasjon når uavhengige variabler på intervallskala-nivå må transformeres ned til et lavere skala-nivå.

Analysen gjengir for hvert trinn bare dikotomiseringer av materialet. Dersom den relevante variabelen ikke er dikotom fra før, blir den automatisk dikotomisert etter hvilke av dens undergrupperinger som tilsammen bidrar til å redusere mest av den uforklarte kvadratsum i den avhengige variabel.

26. John A. Sonquist og James N. Morgan, The Detection of Interaction Effects: A Report on a Computer Program for the Selection of Optimal Combinations of Explanatory Variables. Monograph No. 35 (Survey Research Center, Institute for Social Research, The University of Michigan, 1970).

Den grafiske fremstillingen av analysen likner på et tre, se Figur 7.1. Den av de potensielle uavhengige variabler som forklarer mest av variasjonen i den avhengige variabel, deler materialet i to undergrupper.²⁷ De to av de uavhengige variablene som forklarer mest av variasjonen i forhold til de to nye gruppene deler materialet opp i nye undergrupper, osv. Det oppstår således en rekke differentielle miljøer som hver for seg danner utgangspunkt for en spesifisering og presisering av strukturen i materialet.

I presentasjonen av analyseresultatene er det foruten den grafiske fremstilling også gitt gjennomsnittsverdier og standardavvik for de enkelte undergrupperinger.²⁸ For å kunne fremstille nokså innviklede resultater på en noenlunde overskuelig måte, er de forskjellige undergrupper referert til ved et nummer.

Det er nødvendig her å gjøre oppmerksom på noen forhold man skal passe på i fortolkningen av analysen. De dikotomiseringer analysen foretar, er basert på den variabel som mest bidrar til reduksjon av variasjonen. Dette betyr at en annen variabel, som kanskje bidrar nesten like mye til å forklare variasjonen, ikke blir tatt hensyn til. Dette forhold prøver en å ta vare på i den foreliggende undersøkelse ved også å foreta en AID-analyse for de variabler som er igjen når den opprinnelig sterkeste variabel er tatt bort i analysen. Fremstillingen av resultatene kompliseres ytterligere ved en slik prosedyre, men kan øke informasjonsmengden betraktelig. Et annet forhold som kan innvirke på analysens resultater, er det tidligere nevnte informasjonstap på grunn av en nedtransponering av målingsnivå. Et tredje forhold som har innflytelse på analysen er de innebygde stopp-mekanismer for splitting av undergrupper, og de forskjellige restgrupper som oppstår på grunn av dette. Disse stopp-mekanismer forenkler tolkningen av analysen, men det kan være vanskelig å vurdere hvilken informasjon som går tapt i løpet av denne prosessen.

27. Det finnes visse restriksjoner for når splittelsen av en gruppe skal opphøre. Den gjenstående uforklarte variasjon bør f.eks. være av en viss størrelse, og det minste antall observasjoner i en splittet gruppe bør også være av en viss størrelsesorden. I denne analysen opphører splittingen av gruppen når antallet av observasjonseenheter blir mindre enn 25.

28. Datamaskin-utskriftene for AID-analysen inneholder også andre opplysninger som har betydning for tolkningen av analysen, men som ikke inngår i den grafiske presentasjonen. Slike opplysninger er bl.a. størrelsene på de totale, kvadrerte avvik for gruppene (TSS), og de veide, kvadrerte avvik mellom gruppene (BSS).

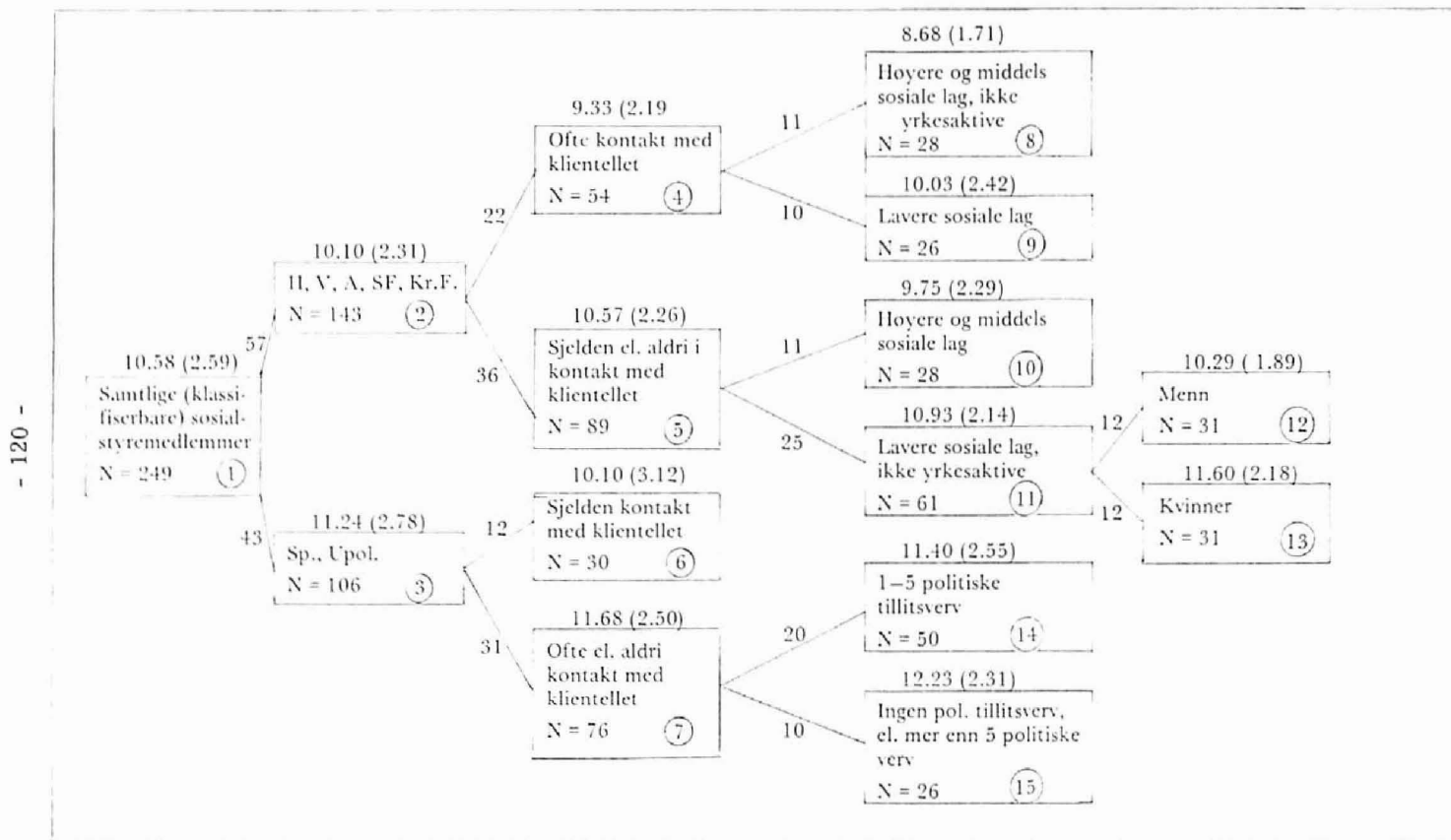
I det følgende er den multivariate analyse brukt mer som middel til identifisering enn til evaluering av de variabler som har sammenheng med sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme. Det er viktig å være oppmerksom på at AID-analysen ikke alene gir grunnlag for en påvisning av kausale sammenhenger. Det finnes i faglitteraturen en rekke kritiske innvendinger mot en ureflektert bruk av AID-analysen, og det manes til varsomhet med hensyn til fristelsetil å gå ut over de forutsetninger den er bygget på.²⁹ Det understrekes også at andre hjelpemidler bør tas i bruk, der det er praktisk mulig, for å sjekke validiteten av de slutninger om sammenhenger som trekkes.³⁰

7.4.2. Analyse av normakseptering som målt ved CEF-indeksen

Det første mål på normakseptering er basert på en kombinasjon av svarene som ble gitt i tre av sosialtilfellene, jfr. det som er sagt foran om målingen av R_b .³¹ De tre sosialtilfellene angår henholdsvis en familie hvor mannen har psykiske problemer, en familie hvor mannen har alkoholproblemer, og et tilfelle hvor en mann som nettopp er løslatt fra fengselet trenger hjelp for å komme i gang igjen. Felles for de to første tilfellene er at de er meget kompliserte, at flere av familiemedlemmene er involvert, og at bare et enkelt hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig. Det at de begge er såkalte sammensatte saker, representerer noe nytt med hensyn til den innsats sosialstyret etter loven forventes å gjøre. Det tredje sosialtilfelle representerer også noe nytt, i den forstand at dette er et problem som hittil har vært tatt vare på av andre organer, bl.a. vernelag, og at det derfor lett vil bli definert som liggende utenfor sosialstyrets ansvarsområde.

-
29. Hillel J. Einhorn, "Alchemy in the Behavioral Sciences," The Public Opinion Quarterly, 36 (1972), pp. 367-378.
30. Som en ekstra sjekk på de forskjellige flerveis tabeller i dette arbeid er det gjort bruk av en log-lineær modell utviklet i L.A. Goodman, "The Multivariate Analysis of Qualitative Data: Interactions among Multiple Classifications," Journal of the American Statistical Association, 65 (1970), pp. 226-256. Preliminære undersøkelser synes fullt ut å bekræfte de rapporterte resultatene fra AID-analysen. Jeg takker dosentstipendiat Jon Helge Knudsen for hans hjelp med denne spesialanalysen og viser til en rapport om denne som han og jeg har under utarbeidelse.
31. Sosialtilfellene C, E og F, jfr. nærmere beskrivelse i Appendiks C. Klassifiseringen av forslagene til hjelpetiltak for de tre sosialtilfellene finnes samme sted, jfr. også Tabell 7.3.

Figur 7.1. Oversikt over resultatet av AID-analysen av normaksepteringsrammen målt ved CEF-indeksen^(a)



(a) Tallene over ruten angir den gjennomsnittlige skåre på CEF-indeksen, som varierer (teoretisk) mellom 3.00 (kombinert beste forslag til hjelpetiltak) og 17.00 (kombinert dårligste forslag til hjelpetiltak). Tallene i parentes angir standardavviket. Tallene i sirklene angir analysestrinnet. På linjene mellom rutene er angitt den prosentvise andel av materialet som har de karakteristika som er gitt i ruten.

Resultatet av AID-analysen er presentert i Figur 7.1. For hver av undergruppene er det angitt gjennomsnittsskåre, standardavvik, gruppestørrelse, og den prosentandel gruppen utgjør av totalmaterialet.

I firkanten til venstre (gruppe 1) finner vi alle de sosialstyremedlemmer, som var med i undersøkelsen og som vurderte de tre sosialtilfellene på en slik måte at svarene kunne klassifiseres i overensstemmelse med de normer som tidligere er blitt satt opp. De utgjør 83 prosent av alle sosialstyremedlemmer som deltok i undersøkelsen. Den gjennomsnittlige normaksepterings-skåre for denne gruppen ligger på 10.58, mens standardavviket for gruppen er 2.59.³²

Den av de uavhengige variabler som tar vare på mest av variasjonen i sosialstyremedlemmenes normakseptering, er deres politiske tilhørighet. Dersom de er valgt til sosialstyret fra enten Høyre, Venstre, Arbeiderpartiet, Sosialistisk folkeparti eller Kristelig folkeparti (gruppe 2), ligger deres forslag om hjelpetiltak for klientellet nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg enn dersom de er upolitisk valgt eller valgt fra Senterpartiet (gruppe 3). For gruppe 2 er den gjennomsnittlige skåre 10.10, og for gruppe 3 er den gjennomsnittlige skåre 11.24.

Holder vi i første omgang Senterpartiet utenfor analysen, kan det se ut som om den individuelle politiseringsgrad kan være en vesentlig faktor ved forklaringen av variasjonene mellom sosialstyremedlemmenes grad av normakseptering. De som er politisk valgt, gir i høyere grad enn de som er upolitisk valgt uttrykk for akseptering av de normer som ligger bak Lov om sosial omsorg.³³

32. Når den additive normaksepterings-skåre basert på de tre sosialtilfellene konstrueres direkte og uten vektning, slik det er gjort her, varierer den (teoretisk) fra 3 til 17. Lav skåre betyr vid normaksepteringsramme (eller "høyt" normaksepteringsnivå).

33. Det har vært en del undersøkelser som har rettet oppmerksomheten mot det kollektive politiseringsnivå i kommunene. Hjellum viser blant annet at økende aktivitet i den offentlige kommunale virksomhet skaper økende politisering (målt ved antall av politiske lister ved kommunevalgene), mens Nordbø viser at politiseringsnivået (målt ved andel politisk valgte kommunestyremedlemmer) under visse betingelser har sammenheng med den kommunale aktiviteten i den sosiale sektor. Torstein Hjellum, Partiene i lokalpolitikken, (Oslo: Gyldendal, 1967); og Nordbø, op.cit., Den underliggende sammenheng mellom politisering og kommunal aktivitet forklares oftest med strukturelle variabler, såsom grad av urbanisering, forskjeller i politiske systemer og konkurranse mellom partiene.
forts.

Prinsipielt kan det ses to forklaringsmåter for forskjellene i normaksepteringsrammen. På den ene side kan det hevdes at spesielle rekrutteringsmekanismer gjør seg gjeldende i utvelgelsen til sosialstyret, og at denne seleksjonen er vesentlig for å forklare forskjellene i de individuelle aksepteringsrammer. På den annen side kan det hevdes at sosialstyremedlemmenes kontakt med de relevante situasjonene etter hvert vil skape en innsikt som vil påvirke disse rammene.

I analysen er det kontrollert både for deltakelse i det gamle forsorgsstyre og for deltakelse i det forrige sosialstyret. Deltakelse i det gamle forsorgsstyre kunne tenkes å virke negativt inn på normaksepteringsrammen, fordi de gamle normer fra forsorgstiden kunne virke hindrende for aksepteringen av de nye normene i Lov om sosial omsorg. Deltakelse i det forrige sosialstyret kunne tenkes å ha en positiv innvirkning på normaksepteringen, fordi det forrige sosialstyret kan ses på som en opplæringsplass for håndteringen av sosiale problemer i overensstemmelse med de nye normene. Men ingen av disse to variabler gir på noe tidspunkt i analysen utslag, verken i positiv eller negativ retning. Dette tyder på at vi innledningsvis må se på rekrutteringen til sosialstyret som den viktigste forklaring på forskjellene i normaksepteringsramme.

I denne sammenheng betyr det at vekten må legges på å forklare forskjellene i rekruttering til sosialstyret med hensyn til sosialstyremedlemmenes "politisering".

Vårt mål for politisering er grovt i den foreliggende undersøkelsen, og skiller egentlig bare mellom dem som er "upolitiske", dvs. valgt til sosialstyret uten å være representant for noe politisk parti, og alle de andre. Men som det senere er vist, er det et vesentlig skille, som også slår ut i andre sammenhenger.

Spør man de upolitiske sosialstyremedlemmer om hvorfor de er valgt inn i sosialstyret, er det omkring en tredjedel som svarer at det vet de ikke, og omkring en tredjedel svarer at de er valgt inn fordi de også var med i det forrige sosialstyret. Det er bare noen få av de upolitiske som gir uttrykk for at de selv har gått aktivt inn for å bli valgt. Hovedinntrykket er at største-

33. forts. Men implisitt må det bak de strukturelle forklaringsvariabler ligge en antakelse om hvilke typer av individer som er instrumentelle når den kommunale aktivitet øker, og hvilke karakteristika disse individer har, eller utvikler, i situasjoner med økende politisering.

parten av denne gruppen har vært lite motivert til å delta i sosialstyret, og at de ikke i forveien har hatt interesser som har påvirket deres normaksepteringsramme.³⁴

Som tidligere nevnt, gir sosialstyrene inntrykk av å være lite attraktive organer, som ikke frister de sentrale politikere og som det er liten konkurranse om å delta i.³⁵ For å få fylt nemndene kan det derfor være nødvendig å hente inn en del folk som vanligvis ikke har noe med de politiske partier å gjøre.³⁶ Hvilke kriterier som blir lagt til grunn for utvelgelsen av upolitiske sosialstyremedlemmer, vet vi lite om. De upolitisk valgte sosialstyremedlemmer vet det åpenbart ikke selv heller. Det er tidligere blitt antydnet at et yrke som var relevant for arbeidet i den sosiale sektor, kunne være et viktig kriterium for utvelgelsen til sosialstyret. Det er 14 prosent av de upolitiske som har et slikt yrke (mot 8 prosent av de politisk valgte), så yrkesrelevansen har nok også vært en medvirkende faktor i valget. Imidlertid er yrkesrelevans heller ikke en av de variabler som påvirker normaksepteringsrammen. Dette er overraskende, men kan kanskje henge sammen med den meget vide definisjon av yrkesrelevans som her er anvendt.³⁷

Andelen av upolitiske sosialstyremedlemmer er størst i de minst urbaniserte og spredtbygde kommuner, men dette er det kontrollert for i analysen gjennom introduksjonen av kommunetype. Nå kan inndelingen i kommunetype ikke i og for seg avspeile de trekk ved kommunene som er mest betydningsfulle for variasjonen i normakseptering, såsom kommunale ressurser og typen av sosiale problemer i kommunene. Men det er rimelig å anta at persepsjonen av sosiale problemer vil ha innflytelse, og at persepsjonen av sosiale problemer vil struktureres av de tilgjengelige ressurser og faktiske sosiale problemer. Dette har vi tatt opp i forbindelse med diskusjonen av ett av de øvrige aspekter ved vår modell i tilknytning til Lov om sosial omsorg.³⁸

34. For en diskusjon av politisk organisasjonsmedlemskap som en ressurs som åpner kanaler for medvirkning og motivasjon til politisk deltakelse, se Willy Martinussen, "Sosial lagdeling og politiske ressurser", Tidsskrift for samfunnsforskning, 12 (1971), pp. 271-287 og 13 (1972) pp. 1-24.

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

36. Det er 35 prosent av sosialstyremedlemmene i intervjuundersøkelsen som er upolitisk oppnevnte.

37. Cf. ante, p. 81.

38. Se Kapittel 8.

Ser vi på de politisk oppnevnte sosialstyremedlemmer, kan det antas at deres generelle politiske aktivitet vil gjøre dem mer sensitive til nye ideer i den politiske strukturen. Dersom de ønsker å fortsette i kommunalpolitikken, vil det vel være en nødvendighet å akseptere nye politiske strukturer og følge de spilleregler som systemet forutsetter. Dersom dette er tilfelle, skulle en vente at de politisk oppnevnte ligger nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg enn de upolitisk oppnevnte sosialstyremedlemmer.

Trolig vil de politiske partier være nøyer med å velge de medlemmer som skal representere dem selv i sosialstyret, enn de vil være i valget av utenforstående. Dette gjelder spesielt de partier som ser sosialpolitikken som sentral i sine partiprogrammer. I den grad de politiske partier er opp-tatt av å fremme den kommunale sosialpolitikk, skulle en anta at de ville velge sine sosialstyremedlemmer enten etter deres kvalifikasjoner i den sosiale sektor, eller etter deres generelle kvalifikasjoner i det politiske arbeid. I begge tilfeller kunne en vente at disse sosialstyremedlemmene ville ligge nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg.

AID-analysen viser at upolitisk valgte og Senterpartiets sosialstyremedlemmer (gruppe 3) er de som har det laveste normaksepteringsnivå og altså ligger lengst borte fra intensjonene. De øvrige partiene (gruppe 2) har gjennomgående et høyere normaksepteringsnivå. Går vi inn i den siste gruppen og ser nærmere på skåren for de enkelte partier, viser det seg at Høyre og Venstre er nærmest intensjonene. Deretter følger Arbeiderpartiet og Sosialistisk folkeparti. Kristelig folkeparti skiller seg ut ved å ha en gjennomsnittlig skåre som ligger noe lengre fra intensjonene enn de øvrige partiene, men nærmere intensjonene enn både Senterpartiet og de upolitisk valgte. Det må imidlertid understrekes at de forskjellene det her er snakk om, er små.

En undersøkelse av Valen og Katz berører spørsmålet om hvordan politiske ledere fra de forskjellige partier vurderer viktigheten av sosialpolitiske spørsmål i forhold til andre politiske spørsmål, og hvilken vekt de tror deres velgere tillegger de samme spørsmålene. Senterpartiet er det parti som legger minst vekt på sosialpolitiske problemer, tett fulgt av Kristelig folkeparti. Høyre tillegger de sosialpolitiske spørsmålene middels vekt, mens Arbeiderpartiet og Venstre tillegger disse spørsmålene størst vekt.³⁹

39. Valen og Katz, Political Parties in Norway, op.cit., pp. 233-252. Disse forfatteres måte å undersøke interessen for sosialpolitiske spørsmål synes å gi en bedre innsikt enn en analyse av de partipolitiske programmene, som på dette punkt er holdt i generelle og ofte likelydende vendinger.

Resultatene fra vår undersøkelse tyder på at det i de enkelte politiske partier ligger holdninger til arbeidet i den sosiale sektor, som gir seg utslag i rekrutteringen til sosialstyrene. Sosialstyremedlemmene kan rangeres langs normaksepteringsdimensjonen nesten på samme måte som Valen og Katz rangerer viktigheten av sosialpolitiske spørsmål innenfor de enkelte partier. Sist på dimensjonen kommer de upolitiske sosialstyremedlemmer som, i alle fall som gruppe, har de minste interesser investert i den sosiale sektor.

Etter å nå ha sett på den av de uavhengige variabler som tar vare på mest av variasjonen i normaksepteringsrammen, la oss så gå tilbake til Figur 7.1, og se på den neste uavhengige variabel.

Denne variabel er sosialstyremedlemmenes kontakt med klientellet. Der- som sosialstyremedlemmene er politisk valgt (som definert i gruppe 2) for- sterkes normaksepteringen hvis sosialstyremedlemmene ofte har kontakt med klientellet (gruppe 4). Hvis de sjelden eller aldri har kontakt med klientellet (gruppe 5) er normaksepteringsnivået lavere. For gruppe 4 er normaksep- teringsskåren 9.33. For gruppe 5 er normaksepteringssskåren 10.57. Sagt på en annen måte: Det at sosialstyremedlemmene er politisk valgt, "opp- veies" av manglende kontakt med klientellet, for gruppene 1 og 5 skårer likt med hensyn til normakseptering.

De som oppgir at de ofte har kontakt med klientellet, er også de som ifølge CEF-indeksen har den videste normaksepteringsramme og som forut- setningsvis i størst grad har akseptert de normene som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg og som altså knytter seg til klientbehandlingen. Hypo- teser om effekten av kontakt med klientellet har hittil vært toveis. På den ene side har det vært hevdet at kontakt virker negativt, fordi konfrontasjonen med klientellet understreker de avvikende og utiltalende trekk som så gjør det vanskelig å opprettholde en distansert toleranse. På den annen side har det vært fremholdt at kontakt med klientellet fremmer forståelsen for de spe- sielle problemer som disse mennesker sliter med. Kontakt gir økt innsikt i bakgrunnen for hvordan problemer oppstår og økte muligheter for innlevelse i klientellets situasjon.

De resultatene som kommer frem her, peker i retning av den del av hypotesen som understreker kontakt som en vesentlig faktor for forståelse av klientellets behov, selv om det selvfølgelig ikke er mulig å kaste lys over effekten av selektiv atferd i forhold til klientellet. Det er jo rimelig å anta at de som har mest forståelse for klientellet, også er de som oftest søker

kontakt med klientellet, mens de som interesserer seg minst for klientellet og dets behov, også er de som vil sørge for å holde mest mulig avstand til klientellet.⁴⁰

Går man inn i gruppe 2 og ser mer detaljert på graden av kontakt med klientellet, viser det seg at det er en tydelig sammenheng slik at økt kontakt innebærer videre normaksepteringsramme.

Også for de upolitisk valgte og Senterpartiet (gruppe 3) er kontakt med klientellet den av de uavhengige variabler som forklarer mest av variasjonen i sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme. Dette understreker denne variabels styrke.

Her er bildet imidlertid mer komplisert enn for gruppe 2. Dersom de upolitisk valgte sjelden har kontakt med klientellet, ligger de gjennomsnittlig nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg (gruppe 6, gjennomsnittlig skåre 10,10). Hvis de ofte eller aldri har kontakt med klientellet, ligger de gjennomsnittlig lengre borte fra intensjonene (gruppe 7, gjennomsnittlig skåre 11,68). Relasjonen synes å være kurvilineær. Det som her krever en forklaring, er at hyppig kontakt med klientellet nå innsnevrer normaksepteringsrammen og at det tidligere rapporterte funn, at kontakt fremmer normakseptering, ikke kan ha generell gyldighet. Men vi skal her huske at gruppe 3 allerede hadde et lavt normaksepteringsnivå, og at det kan hende at en betingelse for positiv korrelasjon mellom normakseptering og kontakt, er at normaksepteringen er over en viss grenseverdi.

Går vi igjen tilbake til Figur 7.1 og ser på gruppe 4, dvs. de sosialstyremedlemmer som er politisk valgte og som ofte har kontakt med klientellet, er normaksepteringsrammen for denne gruppen enda videre dersom sosialstyremedlemmene tilhører de høyere og de middels sosiale lag (målt ved yrke), eller er såkalte ikke-yrkesaktive. Dersom sosialstyremedlemmene derimot er rekruttert fra de lavere sosiale lag, er den gjennomsnittlige normaksepteringsramme mindre. På dette trinn er det med andre ord sosial status

40. For å undersøke nærmere Christies hypotese om sosial og geografisk nærhet til klientellet som en passiviserende faktor er de som ofte kommer i kontakt med klientellet i egenskap av naboer skilt ut som en egen gruppe. Men i undergrupperingene blir tallene så små at fortolkningene blir usikre, og det er derfor ikke mulig å få et klart inntrykk av om den passivitet i nemndrollen som Christie mener skapes fordi sosial kontroll virker begge veier i et lite samfunn, også er aktuell for sosialstyremedlemmene. Christie, "Edruelighetsnemnder", op.cit., pp. 108-110.

som er den uavhengige variabel som forklarer mest av variasjonen i normaksepteringen. For gruppe 8, som er de sosialstyremedlemmer som kommer fra de høyere og middels sosiale lag, eller er ikke-yrkesaktive, er den gjennomsnittlige skåre 8.68. For gruppe 9, som er de sosialstyremedlemmer som kommer fra de lavere sosiale lag, er den gjennomsnittlige skåre 10.03; effekten av kontakt med klientellet er her oppveid av tilhørighet til lavere sosiale lag, jfr. gruppe 2.

Sosial status må oppfattes som en sterk variabel, for den slår også ut i alle de følgende analyser som er foretatt av normaksepteringsindeksene. Tendensen er hele tiden den at de som er rekruttert fra de lavere sosiale lag, også er de som står lengst fra intensjonene i Lov om sosial omsorg. Her kommer hypotesen om sosial nærhet til klientellet som en hindring for akseptering av hjelpetiltak for klientellet inn.⁴¹ På den ene siden kan det lavere normaksepteringsnivå for de lavere sosiale lag være en kvalitet ved dette å tilhøre de lavere sosiale lag. Dette er Heiskanens utgangspunkt, når hun argumenterer med at lagdelingssamfunnet ikke har bygd inn mekanismer som fremmer "awareness, articulation and competence" om politiske spørsmål i de lavere sosiale lag, og dermed hindrer oppadgående mobilitet.⁴² Andre undersøkelser understøtter utsagnene om mindre oppmerksomhet på nye problemstillinger som en funksjon av tilhørighet til sosial klasse, og begrunner dem med kvaliteter ved de lavere sosiale lag, generasjonsoverføringer og strukturelle prosesser som for eksempel diffusjon.⁴³

På den annen side kan de lavere sosiale lags relative kortere avstand til klientellet være vesentlig for deres oppfatninger av klientellets hjelpebehov. Ut fra en teori om behovet for negative referansegrupper som middel til å kunne avgrense ens egen sosiale posisjon nedover,⁴⁴ skulle en anta at de lavere sosiale lag ville være mest negative i forhold til klientellet, og dermed

41. I en undersøkelse av et drabantbymiljø vises det f.eks. at sosial og geografisk nærhet forsterker den negative oppfatning av sosialhjelpklientellet. Knudsen, op. cit., pp. 69-71.

42. Veronica Stolte Heiskanen, "Sex Roles, Social Class and Political Consciousness," Acta Sociologica, 14 (1971), pp. 83-95.

43. Se for eksempel Johan Galtung, "Foreign Policy Opinions as a Function of Social Position," Journal of Peace Research, 1 (1964), pp. 206-231.

44. Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure (New York: The Free Press, 1967, revidert utgave), pp. 300-302.

ligge lavest med hensyn til normakseptering. Slik de nye hjelpeformer er utformet iflg. Lov om sosial omsorg, vil de medvirke til å heve klientellets sosiale posisjon og dermed indirekte true den relative posisjon til dem som står klientellet nærmest. En noe enklere forklaring av samme type ligger i den misunnelse som oppstår når klientellet, som tilsynelatende har nesten samme økonomiske stilling som andre grupper i de lavere sosiale lag, gjennom hjelpen oppnår fordeler som de ikke selv har gjort noen arbeidsinnsats for å oppnå.

I AID-analysen er gruppene 8, 9 og 10 nå blitt så små at de ikke kan oppsplittes ytterligere. Gruppe 11 er imidlertid fortsatt av en slik størrelse at det er mulig å introdusere enda en uavhengig variabel til forklaring av variasjonen i normaksepteringsrammen.

Den variabel som da slår ut, som den siste i denne kjeden, er kjønn. Dersom sosialstyremedlemmene er politisk valgt, sjelden eller aldri har kontakt med klientellet, og tilhører de såkalte lavere sosiale lag, utvides normaksepteringsrammen blant mennene, men innsnevres blant kvinnene. Gruppe 12, menn, har en gjennomsnittlig normaksepteringssskåre på 10.29, mens gruppe 13, kvinner, har en gjennomsnittlig normaksepteringssskåre på 11.60.

Forskning omkring kjønnsrolleproblematikken har vist at kvinner gjennomgående er mindre politisk aktive enn menn, og at de gjennomgående er mer konservative på den måte at de er senere enn menn til å akseptere nye ideer og problemstillinger.⁴⁵

AID-analysens gruppe 6, jfr. Figur 7.1, er nå så liten at den ikke kan splittes ytterligere.

Gruppe 7, som er de upolitisk valgte sosialstyremedlemmer som ofte eller aldri har kontakt med klientellet, er fortsatt av en slik størrelse at den tillater ytterligere oppsplitting. Den uavhengige variabel som her forklarer mest av variasjonen i normaksepteringen, er antall politiske tillitsverv som det enkelte sosialstyremedlem har.⁴⁶ Dersom sosialstyremedlemmene er

45. Holter, Sex Roles and Social Structure, op.cit., pp. 99-114. Heiskanen, op.cit., p. 94, understreker at de største forskjellene med hensyn til "awareness and articulation of the political world" finner en mellom de sosiale lag, men at forskjellene aksentueres for kvinnes vedkommende.

46. Et sosialstyremedlem kan godt ha flere kommunalpolitiske tillitsverv selv om vedkommende er valgt på upolitisk grunnlag. Det er derfor ikke bare Senterpartimedlemmer som figurerer på dette stadium av analysen.

middels politisk sentrale, dvs. dersom de har fra ett til fem kommunale tillitsverv, forsterkes deres normakseptering. For gruppe 14 er den gjennomsnittlige skare 11,40. Dersom sosialstyremedlemmene enten står helt utenfor den kommunalpolitiske verden, eller dersom de står meget sentralt, er deres normaksepteringsniva lavere. For gruppe 15 er den gjennomsnittlige normaksepteringsskare 12,23; denne gruppe er den som i hele denne analysen ligger svakest an med hensyn til normakseptering.

Det viser seg da at både ingen politisk aktivitet og stor aktivitet, som målt ved antall tillitsverv, er assosiert med en snevrere normaksepteringsramme enn midlere aktivitet (1-5 verv). Dette resultat styrker de opprinnelige sammenhenger vi fant mellom normakseptering og politiske valg til sosialstyret.

Det at de som er politisk meget sentrale har en snevrere normaksepteringsramme enn de middels sentrale, kan synes å bryte med det som er sagt ovenfor. Men det er andre data som tyder på at de meget sentrale kommunepolitikere ikke er de som har mest interesse av sosialstyret, slik at det er en optimal grense for hvor integrert, eller lojal til alle sektorer i kommunen et sosialstyremedlem bør være, om det også skal oppleve lojalitet til den sosiale sektor.⁴⁷ Dette spørsmål kommer vi tilbake til senere i dette kapittel.

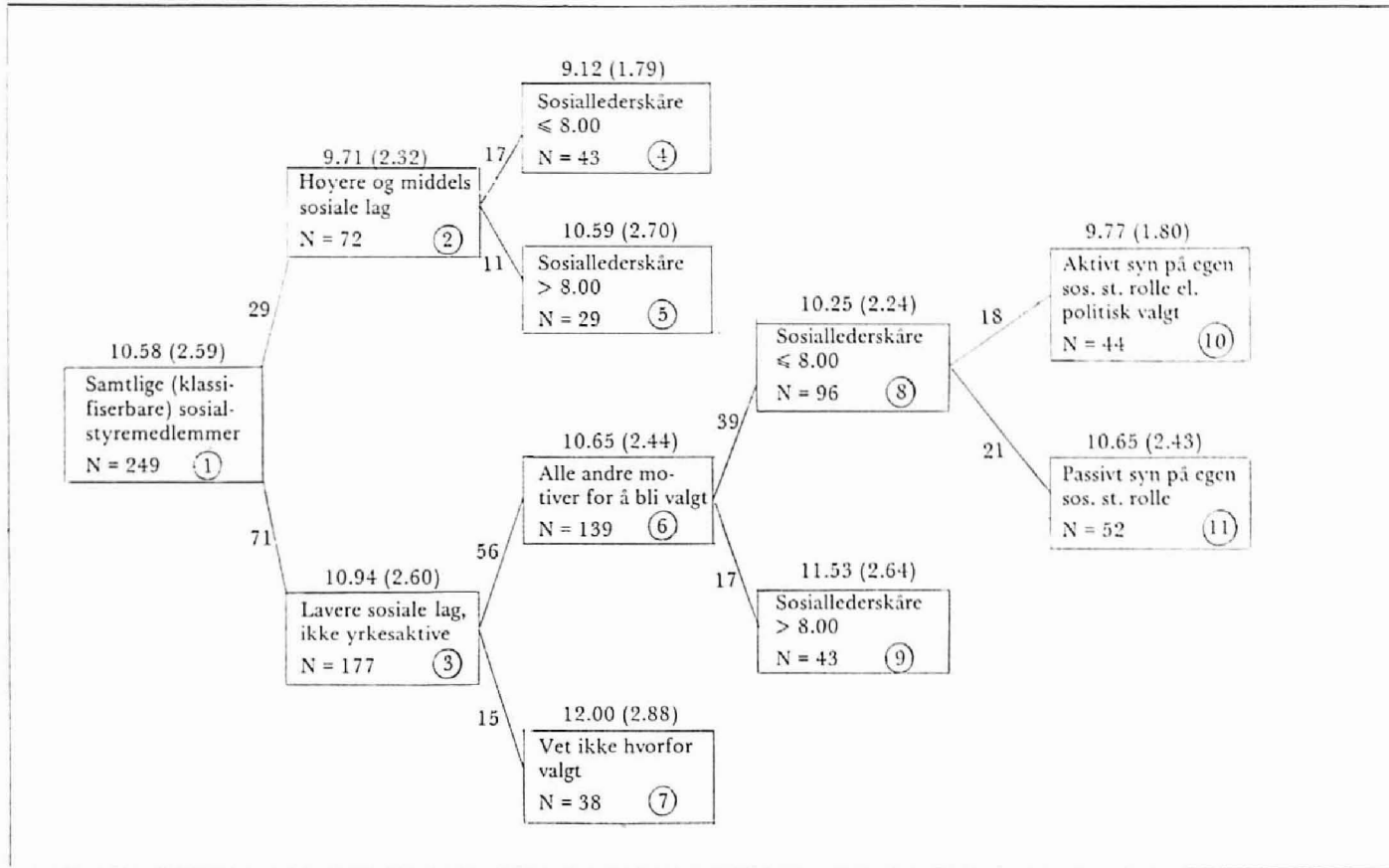
Under diskusjonen av analysemetodens muligheter ble det fremhevet at man kunne oppnå ytterligere informasjon om de uavhengige variablers samspill og innflytelse på den avhengige variabel, om en foretok en ny AID-analyse hvor den av de opprinnelige variabler som forklarte mest av variasjonen i den avhengige variabel, ble tatt bort.

Den AID-analyse som fremkommer når variabelen tilhørighet til politisk parti er tatt ut, er vist i Figur 7.2. I det følgende er denne analysen bare kommentert ganske kort og i den utstrekning resultatene avviker fra dem som kom frem i den opprinnelige AID-analyse.

Den variabel som nå forklarer mest av variasjonen i sosialstyremedlemmenes normakseptering, er sosial status. Tendensen er den samme som den som tidligere ble observert, bortsett fra at de ikke-yrkesaktive nå faller i

47. Se diskusjonen om de politisk sentrale i Kapittel 6.

Figur 7.2. Oversikt over resultater av AID-analysen av normaksepteringsrammen målt ved CEF-indeksen, etter at den variabel som opprinnelig forklarte mest av variasjonen i CEF-indeksen er tatt bort. (a)



(a) Tallene over ruten angir den gjennomsnittlige skåre på CEF-indeksen, som varierer (teoretisk) mellom 3.00 (kombinert beste forslag til hjelpetiltak) og 17.00 (kombinert dårligste forslag til hjelpetiltak). Tallene i parentes angir standardavviket. Tallene i sirkelene angir analysetrinnet. På linjene mellom rutene er angitt den prosentvise andel av materialet som har de karakteristika som er gitt i ruten.

den gruppe som står lengre borte fra en akseptering av intensjonene i Lov om sosial omsorg.⁴⁸

For de sosialstyremedlemmer som kommer fra de høyere og middels sosiale lag, gruppe 2, er den gjennomsnittlige normaksepteringskåre 9,71. For denne gruppen er det nå sosiallederens normaksepteringskåre iflg. CEF-indeksen som er den av de uavhengige variabler som forklarer mest av variasjonen. De sosialstyremedlemmer som er karakterisert ved at deres sosialledere har en vid normaksepteringsramme, har selv, gjennomgående, en videre normaksepteringsramme enn de medlemmer hvis ledere har en snever ramme. AID-programmet, som jo selv etablerer den optimale dikotomisering men hensyn til forklart variasjon, har satt kuttet ved en skåre på 8,00, som indikerer en betydelig videre normaksepteringsramme enn gjennomsnittet for den gruppe som nå analyseres (gruppe 2 har en gjennomsnittsskåre på 9,71). Vi ser at dersom sosiallederens skåre er 8,00 eller mindre, er medlemmenes gjennomsnittsskåre 9,12, (gruppe 4), og vi ser videre at dersom lederens skåre er over 8,00, er medlemmenes gjennomsnittsskåre 10,59 (gruppe 5).

Helst har vi her å gjøre med en mer generell variabel, nemlig hva vi kunne kalle "sosialstyreklima". Analysen i dette kapittel er ikke lagt opp med det formål å kunne skille mellom de komponenter av variasjon som foreligger mellom på den ene side samtlige sosialstyremedlemmer og mellom samtlige sosialstyrer på den annen side. Dermed kan denne analysen heller ikke gi et klart svar på spørsmålet om kontekstuell effekt av sosialstyreklima på de enkelte sosialstyremedlemmers aksepteringsnivå.⁴⁹

Det kan se ut som sosialledere må ha et visst "forsprang" i forhold til sosialstyremedlemmene om medlemmenes aksepteringsnivå skal trekkes oppover. Har de ikke noe forsprang, dvs. dersom de nærmer seg den gjennomsnittlige skåre for medlemmene, blir sosiallederens påvirkning mindre inntil et visst punkt hvor den går over til å ha negativ effekt. Materialet tillater imidlertid ikke noen éntydig og slett ikke noen årsaksmessig konklusjon om dette forhold.

Det har foran vært vist at tidligere medlemskap i sosialstyrene ikke i

48. Gruppen av ikke-yrkesaktive ligger etter dette mellom det lavere sosiale lag og det middels sosiale lag m.h.t. normakseptering.

49. Problemet er nærmere drøftet i slutten av dette kapittel og i Kapittel 9.

seg selv har noen utslagsgivende betydning for normaksepterings-skåren. Dette utsagn kan nå modifiseres noe. I stedet er det rimelig å formulere en hypotese som går ut på at medlemskap i sosialstyrer hvor sosiallederne har et meget høyt normaksepteringsnivå, vil ha positiv innflytelse i forhold til sosialstyremedlemmenes normaksepteringsnivå, mens medlemskap i sosialstyrer med sosialledere som har en bare noe mer positiv skåre enn sosialstyremedlemmene, heller har en dempende virkning på sosialstyremedlemmenes normakseptering.

Figur 7.2 viser at gruppene 4 og 5 er for små til å kunne analyseres ytterligere.

I gruppe 3, som omfatter de sosialstyremedlemmer som enten kommer fra de lavere sosiale lag eller er ikke-yrkesaktive, introduseres nå en ny variabel, nemlig sosialstyremedlemmenes motivasjon for å delta i sosialstyret. Variabelen er inndelt i fire kategorier som avspeiler forskjellige aspekter ved medlemmenes motiver for å delta i sosialstyret. De største forskjeller i denne sammenheng finner vi imidlertid mellom dem som vet eller tror de vet hvorfor de er valgt inn i sosialstyret (10.65) og de som ikke vet hvorfor de er valgt inn (12.00). Den sistnevnte gruppe har den laveste grad av normakseptering av alle grupper i denne analysen.

Dette resultat stemmer godt overens med de tidligere resultater. Det er rimelig å anta at vi her har funnet frem til en gruppe som bare er tatt inn i sosialstyret for at plassene skal bli fylt, eller for å fungere som det som annetsteds er blitt kalt demokratisk staffasje.⁵⁰

Gruppe 7 kan ikke reduseres ytterligere. Den uavhengige variabel som forklarer mest av variasjonen i normaksepteringen i gruppe 6 er igjen sosiallederens normaksepterings-skåre. Dersom sosiallederen viser en høy grad av normakseptering (med en skåre på 8.00 eller mindre), har også sosialstyremedlemmene en videre normaksepteringsramme, gruppe 8. Dersom sosiallederen derimot har en mer snever normaksepteringsramme (skåre over 8.00), er sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme snevrere, gruppe 9. For gruppe 8 er den gjennomsnittlige normaksepterings-skåre 10.25. For gruppe 9 er den gjennomsnittlige normaksepterings-skåre 11.53. Resultatene er i overensstemmelse med de resultater som ble diskutert ovenfor i forbindelse med gruppe 2. I denne sammenheng trengtes det bare et ekstra

50. Cf. ante, p. 100.

mellomledd for å få frem samme effekt av sosiallederens normakseptering, nemlig motivasjon for å delta i sosialstyret. Dette betyr at for dem som er valgt inn i sosialstyret uten å vite hvorfor, dvs. har liten interesse for det som skjer i sosialstyret, har sosiallederens normaksepteringsnivå ingen effekt.

Gruppe 9 kan ikke splittes mer. I gruppe 8 introduseres sosialstyremedlemmenes motivasjon for å delta i sosialstyret igjen som forklarende variabel. Denne gang kommer variabelen imidlertid til syne i mer nyanserte former. Dersom sosialstyremedlemmene selv har ønsket å delta i sosialstyret eller mener de er blitt valgt inn på grunn av sine sosiale interesser, eller dersom de er blitt nominert av partiet eller på grunn av sin geografiske lokalisering, utvides normaksepteringsrammen. Hvis de er valgt inn i sosialstyret fordi de allerede holder på med andre sosiale saker, innsnevres normaksepteringsrammen. For gruppe 10 er den gjennomsnittlige skåre 9,77. For gruppe 11 er den gjennomsnittlige skåre 10,65.

Resultatene er ikke entydige her. En skulle vente at de som allerede stiller med sosiale saker (enten gjennom yrke eller komitéarbeid), skulle ha videre normaksepteringsramme enn de som er valgt av politiske eller geografiske hensyn. Det er mulig vi igjen står overfor en type politisk bevissthet som forklaring. De som understreker at det er partiet som har oppnevnt dem mer enn dette at de selv stiller med andre sosiale saker, kan være de som står nærmere det kommunalpolitiske liv og derfor er mer informert eller har interesse av å være i overensstemmelse med forventningene til sosialstyret.

Men både de politisk oppnevnte og de som mener de er valgt fordi de stiller med sosiale saker, gir jo egentlig uttrykk for et passivt syn på utvelgelsen til sosialstyret. De som sier at de selv ønsker å være med i sosialstyret fordi de har sosiale interesser, gir derimot uttrykk for hva vi må oppfatte som et aktivt syn på utvelgelsen til sosialstyret. De har selv gjort en innsats for å få være med. Dette er tilsynelatende et vesentlig skille, som vi skal komme tilbake til i forbindelse med den følgende analyse.

7.4.3. Analyse av normakseptering som målt ved D-indeksen

Det annet mål for normakseptering er basert på det sosialtilfelle som tilsynelatende skilte seg ut fra de andre i faktoranalysen, jfr. beskrivelsen

av operasjonaliseringen av R_b .⁵¹ Det dreier seg her om en ugift mor som forsørger seg selv og sitt barn, men som ikke helt klarer å skaffe tilstrekkelige inntekter til å dekke utgiftene. Hun søker derfor om hjelp til å dekke husleien.

I det følgende er dette mål for normakseptering underkastet samme type analyse som det foregående. Til sist er resultatene fra begge analysene brakt sammen i en syntese som munner ut i en revurdering av den opprinnelige del-modellen for forholdet mellom intensjoner og normakseptering i Lov om sosial omsorg.

Figur 7.3 viser at den av de femten uavhengige variabler som forklarer mest av variasjonen i sosialstyremedlemmenes normakseptering, slik normakseptering nå er definert, er sosialstyremedlemmenes grad av motivasjon for å komme inn i sosialstyret. Variabelen skiller i denne sammenheng bare mellom på den ene side dem som selv gir uttrykk for at de har ønsket å delta i sosialstyret eller mener de er valgt inn fordi de har "sosiale interesser", og på den annen side alle de som oppgir andre motiver for deltakelse. Dette skille er før blitt oppfattet som et skille mellom dem som har et aktivt og dem som har et passivt syn på sin egen representasjon i sosialstyret, dvs. mellom dem som har vært høyt nok motivert til å gjøre en innsats for å bli valgt og dem som er kommet inn uten å gjøre noe særlig til eller fra.

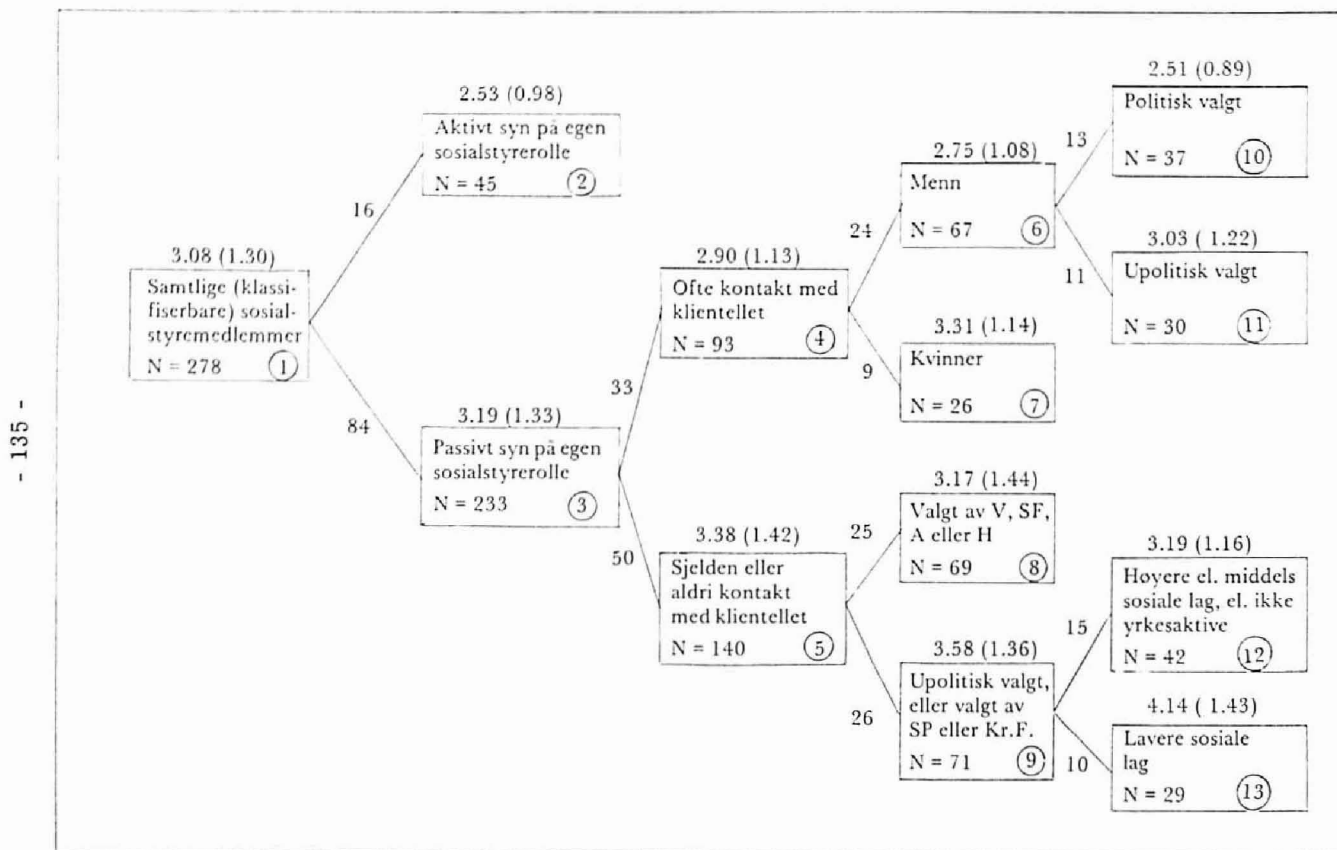
De som her kalles aktive, gruppe 2, har en gjennomsnittlig normaksepteringsskåre på 2.53. De passive, gruppe 3, har en gjennomsnittlig normaksepteringsskåre på 3.19.⁵²

De aktive er også de som har den skåre som avspeiler den videste normaksepteringsramme. Det er her lokalisert en gruppe høyt motiverte sosialstyremedlemmer som også har den egenskap at de gjennomsnittlig ligger nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg enn de øvrige sosialstyremedlemmer. Akkurat hvorfor de ønsker å delta i sosialstyret, vet vi lite om. Men gruppen kan også identifiseres på en del andre variabler som er tilgjengelige i materialet.

51. Sosialtilfelle D, jfr. nærmere beskrivelse i Appendiks C. Klassifiseringen av forslagene til hjelpetiltak finnes samme sted. Nærmere oversikt over indeksen finnes foran i dette kapittel, jfr. også Tabell 7.4.

52. Normaksepteringsskåren for D-indeksen varierer (teoretisk) fra 1 til 6. Lav skåre betyr vid normaksepteringsramme (eller "høyt" normaksepteringsnivå).

Figur 7.3. Oversikt over resultatet av AID-analysen av normaksepteringsrammen målt ved D-indeksen^(a)



^(a) Tallene over ruten angir den gjennomsnittlige skåre på D-indeksen, som varierer (teoretisk) mellom 1.00 (kombinert beste forslag til hjelpetiltak) og 6.00 (kombinert dårligste forslag til hjelpetiltak). Tallene i parentes angir standardavviket. Tallene i sirkelene angir analysetrinnet. På linjene mellom rutene er angitt den prosentvise andel av materialet som har de karakteristika som er gitt i ruten.

Sosialstyremedlemmene i gruppe 2 er ikke spesielt politisk sentrale (sammenliknet med de øvrige sosialstyremedlemmer), men størstedelen av dem er politisk valgte. Videre finnes det i denne gruppen gjennomgående flere nye sosialstyremedlemmer, dvs. folk som ikke har sittet i det tidligere sosialstyre. De fleste av dem gir selv uttrykk for at de er blitt valgt inn under konkurranse med mange andre, og det er på denne bakgrunn deres eget ønske om deltakelse må vurderes. De er ikke valgt inn spesielt på grunn av deres yrke eller tilhørighet til sosialt lag. De synes i høyere grad enn de andre at det er mye arbeid forbundet med sosialstyrevirksomheten, og det er rimelig å anta at de også engasjerer seg mer i arbeidet. Til gjengjeld er de gjennomgående mer fornøyd med sin egen innsats i sosialstyret, hvilket de åpenbart kan ha god grunn til.

Den gruppen som her er identifisert, har ikke de samme karakteristika som gruppen av "sosialt interesserte", som ble identifisert i forbindelse med analysen av rekrutteringen til sosialstyrene.⁵³ Og det er ikke mulig å si hvorvidt deres sterke ønsker om å delta i sosialstyret skyldes genuine interesser for den sosiale sektor, eller er motivert ut fra en ny type politisk karriere i en spesialisert sektor av kommunalpolitikken.

Gruppe 2 i AID-analysen kan ikke splittes ytterligere. Ser vi på gruppe 3, som består av dem som har et mer passivt syn på sitt eget valg til sosialstyret, er det nå graden av kontakt med klientellet som forklarer mest av variasjonen i normaksepterings-skåren. Dersom de ofte har kontakt med klientellet, utvides normaksepteringsrammen. Den gjennomsnittlige skåre for gruppe 4 er 2,90. Dersom de sjelden eller aldri har kontakt med klientellet innsnevres normaksepteringsrammen. Den gjennomsnittlige skåre for gruppe 5 er 3,38.

Vi har tidligere diskutert den effekt sosialstyremedlemmenes kontakt med klientellet har på normaksepteringsrammen. Variabelen oppfører seg i denne sammenheng på samme måte som tidligere diskutert, og det henvises derfor til diskusjonen av den første AID-analysen i dette kapittel. Også de fire følgende uavhengige variabler som er med på å forklare variasjonen i normakseptering har vært kommentert i de to foregående AID-analyser i dette kapittel. For alle fire gjelder det at de virker konsistent med de resultater som fremkom da.

53. Cf. ante, pp. 92-98.

Ser vi på gruppe 4, som består av de sosialstyremedlemmer som var passive med hensyn til å komme inn i sosialstyret og som ofte har kontakt med klientellet, er det nå kjønn som forklarer mest av variasjonen i normaksepteringen. Mennene i denne gruppen er gjennomgående nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg enn kvinnene. Den gjennomsnittlige skåre for mennene i gruppe 6, er 2.75. Den gjennomsnittlige skåre for kvinnene, gruppe 7, er 3.31.

Gruppe 7 kan ikke oppdeles ytterligere. Når det gjelder gruppe 6 finner vi at den uavhengige variabel som nå slår ut gjelder hvorvidt sosialstyremedlemmene er politisk valgt eller ikke. Normaksepteringsrammen er videre blant de politisk valgte. Også her er resultatet i overensstemmelse med det vi tidligere har funnet.

Den gjennomsnittlige skåre for gruppe 10 er 2.51, mens den for gruppe 11 er 3.03. Det er interessant å merke seg at skåren til de politisk valgte menn, som ofte har kontakt med klientellet, men er passive i dette å la seg velge til sosialstyret, gir uttrykk for et like høyt normaksepteringsnivå som hos de sosialstyremedlemmer som har vært sterkt motivert for å komme inn i sosialstyret. Vi har her funnet frem til en rekke selektive faktorer som skaffer frem en gruppe sosialstyremedlemmer med et relativt høyt normaksepteringsnivå.

Går vi tilbake til Figur 7.3 og den gruppe sosialstyremedlemmer som sjelden eller aldri har kontakt med klientellet, gruppe 5, er det nå tilhørighet til politisk parti som forklarer mest av variasjonen i normaksepteringsnivået. Dersom sosialstyremedlemmene er upolitisk valgt eller tilhører Senterpartiet eller Kristelig folkeparti, innsnevres deres normaksepteringsramme. Tilhørighet til et av de andre politiske partier utvider rammen.

Vi har tidligere vist at de upolitisk valgte hadde den snevreste normaksepteringsramme; deretter fulgte Senterpartiet, Kristelig folkeparti, Arbeiderpartiet og Venstre (i den nevnte rekkefølge). Vi ser nå at rekkefølgen av de politiske partier med hensyn til normakseptering er uendret. Det kan se ut som om Kristelig folkeparti her kommer noe mer negativt ut enn på CEF-indeksen for normakseptering, noe som kan skyldes D-indeksens befatning med ugifte mødre.

Gruppe 8 kan ikke splittes ytterligere. I gruppe 9 introduseres enda en uavhengig variabel til forklaring av variasjonen i sosialstyremedlemmenes normakseptering, nemlig social status. Dersom sosialstyremedlemmene

tilhører de høyere eller middels sosiale lag, eller er ikke-yrkesaktive, utvides normaksepteringsrammen. For gruppe 12 er den gjennomsnittlige skåre 3.19. Hvis sosialstyremedlemmene tilhører de lavere sosiale lag innsnevres rammen. Den gjennomsnittlige skåre for gruppe 13 er 4.14. Denne siste gruppe har det laveste normaksepteringsnivå i analysen.

Hittil har de ikke-yrkesaktive, som vesentlig består av husmødre, hatt en innsnevrende effekt på normaksepteringsrammen. I dette tilfelle har de en utvidende effekt. For øvrig oppfører variabelen seg på samme måte som i de to foregående analyser.

Vi har igjen gjennomført en AID-analyse basert på at den variabel som tok vare på mest av variasjonen i den foregående analyse, er holdt utenfor. Resultatet er fremstillet i Figur 7.4.

Etter at altså motivasjon for deltakelse i sosialstyret er tatt bort som den sterkeste uavhengige variabel, er det nå plass i sosialstyret som er den mest utslagsgivende uavhengige variabel. De sosialstyremedlemmer som er formann eller varaformann i sosialstyret, har videre normaksepteringsramme enn de vanlige medlemmer. For gruppe 2, formann og varaformann, er den gjennomsnittlige skåre 2.68. For gruppe 3, vanlige medlemmer, er den gjennomsnittlige skåre 3.21.

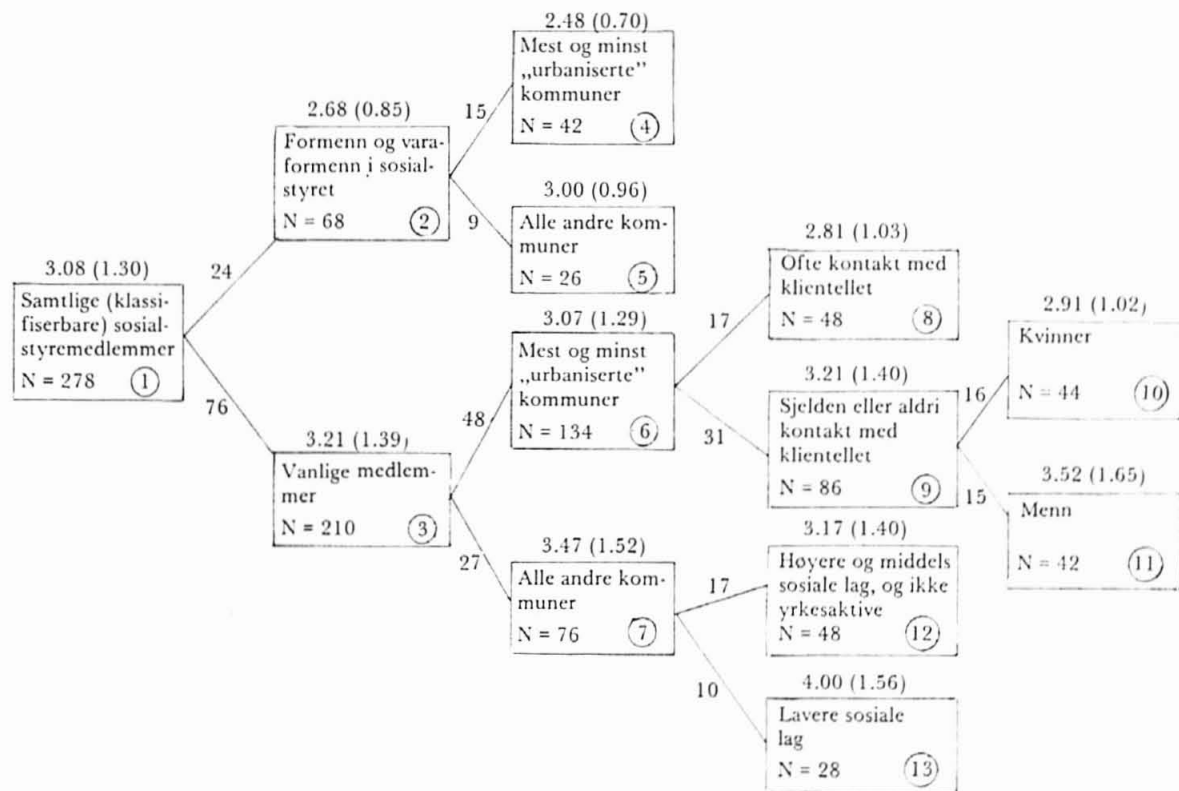
Dette er ikke noe overraskende resultat. Sosialstyreformennene er de som har ansvaret for sosialstyrets virksomhet og det er de som oftest kommer i kontakt med klientellet. Samtidig viser rekrutteringsdataene at sosialstyreformennene er mer integrert i det kommunalpolitiske liv enn de øvrige medlemmer, og at så mye som en tredjedel av dem kan klassifiseres som enten sosialt engasjerte eller yrkesrelevante medlemmer.⁵⁴

Figur 7.4 viser videre at gruppe 2 nå splittes på grunnlag av kommunetype. Dersom sosialstyremedlemmene tilhører enten meget urbaniserte kommuner (kommunetype 1) eller spredtbygde og ikke-urbaniserte kommuner (kommunetype 6) utvides normaksepteringsrammen.⁵⁵ Den gjennomsnittlige skåre for gruppe 4 er 2.48. Hvis sosialstyremedlemmene kommer fra midtels urbaniserte kommuner (kommunetype 3) eller fra jordbruks-, skogbruks-

54. Cf. ante, pp. 74-76.

55. For presisering av kommunetype, se fotnote 10, Kapittel 6. Kommunetype 2 er ikke representert i materialet, og kommunetype 4 utgjør i denne undergruppering bare en liten gruppe.

Figur 7.4. Oversikt over resultatet av AID-analysen av normaksepteringsrammen målt ved D-indeksen etter at den variabel som opprinnelig forklarte mest av variasjonen i D-indeksen er tatt bort. (a)



og fiskerikommuner (kommunetype 5), innsnevres normaksepteringsrammen. Den gjennomsnittlige skåre for gruppe 5 er 3.00.

Det er vist foran at både i de større og mer urbaniserte kommuner og i de små spredtbygde kommuner er det en tendens til å satse på fagfolk i sosialstyret. For de store kommuners vedkommende ble det forklart med en generell profesjonalisering av politikerrollen, og for de små kommuners vedkommende ble det forklart som en kompensasjon for manglende fagfolk i administrasjonen. Dersom disse forklaringer er riktige, kan det tenkes at vi står overfor en definisjon av kompetanse i sosialstyret som ikke bare bygger på formelle kriterier, men at det i disse typer av sosialstyrer faktisk satses mer på å finne frem til kompetente folk. En annen forklaring kan ligge i den kontakt man i de forskjellige sosialstyrer får med klientellet. I de store sosialstyrer med vel utbygde sekretariater får medlemmene en mer profesjonell tilnærming til problemene. I de små kommuner får de en mer direkte kontakt med klientellet, som så kan virke normdannende.

At tendensen ikke er tilfeldig, fremgår av neste ledd i analysen. Ser vi på gruppe 3, er det igjen kommunetype som er den variabel som forklarer mest av variasjonen i sosialstyremedlemmenes normakseptering. Variabelen oppfører seg på samme måte i denne sammenheng. For gruppe 6 er den gjennomsnittlige skåre 3.07. For gruppe 7 er den gjennomsnittlige skåre 3.47.

I gruppe 6, som består av de vanlige sosialstyremedlemmer som bor i de mest og de minst "urbaniserte" kommuner, er den variabel som nå forklarer mest av variasjonen i normaksepteringen igjen kontakt med klientellet. De som ofte har kontakt med klientellet har en videre normaksepteringsramme. For gruppe 8 er den gjennomsnittlige skåre på 2.81. De som sjelden eller aldri har kontakt med klientellet har en snevrere ramme. For gruppe 9 er den gjennomsnittlige skåre 3.21. Resultatene er i overensstemmelse med det som er fremkommet i de foregående AID-analyser.

For gruppe 9 er det kjønn som er den variabel som forklarer mest av variasjonen. Men i motsetning til tidligere resultater er det nå kvinnene som har den videste aksepteringsramme. For gruppe 9, kvinner, er den gjennomsnittlige skåre 2.91. For gruppe 11, menn, er den gjennomsnittlige skåre 3.52. Selv om resultatet står i motsetning til det vi fant i AID-analysen for CEF-indeksen, ga resultatet i den foregående AID-analyse av D-indeksen en antydning om kvinners mer positive holdning til ugifte mødre. De ikke-yrkesaktive, som hovedsakelig er kvinner, var blant dem som hadde høyest norm-

aksepteringsnivå, på det analysetrinn da sosial status var den mest utslagsgivende variabel. Dette var i strid med de tilsvarende resultatene fra analysen av CEF-indeksen.

Går vi ned til gruppe 7 i denne analysen (Diagram 7.4) ser vi at tilhørighet til sosial klasse igjen slår ut som den variabel som forklarer mest av variasjonen, og også denne gang er de ikke-yrkesaktive blant dem som har den videste normaksepteringsramme. Dette betyr at overfor denne spesielle situasjon, kommer kvinner mer positivt ut enn menn. For gruppe 12, som er de vanlige sosialstyremedlemmer som kommer fra "middels urbaniserte" kommuner, og som enten tilhører de høyere eller middels sosiale lag, eller er ikke-yrkesaktive, er den gjennomsnittlige normaksepterings-skåre 3.17. For de vanlige sosialstyremedlemmer som kommer fra "middels urbaniserte" kommuner og tilhører de lavere sosiale lag, er den gjennomsnittlige skåre 4.00. Dette er den gruppe som har den snevreste normaksepteringsrammen i denne analysen.

7.4.4. Normavvisning - basert på ekstreme posisjoner i to sosialtilfeller

For to av sosialtilfellene som opprinnelig var ment å skulle inngå i normaksepteringsindeksen, var svarfordelingen slik at nærmere fire femtedeler av svarene hopet seg opp i den ene ende av normaksepteringsdimensjonen, jfr. Tabell 7.2. Det vil med andre ord si at det blant sosialstyremedlemmene var stor konsensus om at disse to typer av klientell burde få den hjelp som forutsettes å være i overensstemmelse med intensjonene i Lov om sosial omsorg. I denne sammenheng vil de sosialstyremedlemmer som ikke fremmer hjelpetiltak for disse to klientelltypene, eller som fremmer mindre gode hjelpetiltak, kunne anses å ligge temmelig langt borte fra intensjonene i loven. Ut fra dette synspunkt vil det være viktig å undersøke nærmere hvem disse "normavvisere" er.

De to sosialtilfellene avspeiler til dels forskjellige situasjoner.⁵⁶ I det ene tilfelle, sosialtilfelle A, har vi et eldre ektepar som har arbeidet hardt på et lite småbruk og som er så utslitte at de har vanskelig for å klare seg uten hjelp. Det er en situasjon som de ikke selv har herredømme over, og en situasjon som mange småbrukere kan regne med å komme opp i. Som det fremgår av Tabell 7.5, er det blant Senterpartiets sosialstyremedlemmer en

56. For en beskrivelse av sosialtilfellene A og B, se Appendiks C.

Tabell 7.5. De mest "normavvisende" med hensyn til sosialtilfellene A og B og deres fordeling på sentrale variabler. I prosenter.

	Sosial- tilfelle A	Sosial- tilfelle B
Kvinner	30	22
Menn	15	23
Valgt av Senterpartiet	32	23
Alle andre	19	24
Medlem i kommunestyre	16	36
Ikke medlem	22	22
Medlem i forrige sosialstyre	16	16
Ikke medlem	25	33
Medlem i forsorgsstyre	15	12
Ikke medlem	22	28
Div. svar på spm. om sosialst. virksomhet	15	20
Svarer "vet ikke"	28	30
Synes det er lite arbeid å sitte i sosialstyret	24	27
Alle andre svar	17	22
Har aldri kontakt med klientellet	26	31
Har kontakt	18	19
Yrkesaktive	17	22
Ikke-yrkesaktive	31	23
Alle	20	23
(N)	(28)	(77)

finner den største gruppe med en avvisende holdning til småbrukerparet. Vi har vist foran at Senterpartiets sosialstyremedlemmer gjennomgående har en snevrere normaksepteringsramme enn medlemmer fra de andre politiske partiene, men i dette tilfelle er forskjellene enda mer markerte. Igjen kommer hypotesen om sosial nærhet som barriere for aksepteringen av hjelpetiltak inn med full tyngde. Ellers ser vi at kvinnene (og de ikke-yrkesaktive som nesten alle er husmødre) er betydelig mer negative i denne situasjon enn mennene.

I det andre tilfelle (sosialtilfelle B) står vi overfor en mann med familieproblemer og som er kommet opp i midlertidige økonomiske vansker på grunn av bilkjøring i beruset tilstand. Han søker om et kortvarig lån. Her er det i gruppen av kommunestyremedlemmer i sosialstyret vi finner den største andel normavvisere. Lånesaker vil i mange kommuner fortsatt være en sak som avgjøres i kommunestyret.

Det har vært antydnet foran at under ellers like vilkår vil generell politisk sensitivitet også virke fremmede på normaksepteringsrammen i den sosiale sektor. I den foreliggende situasjon står vi overfor en sak som like gjerne kunne ha vært behandlet av kommunestyret, og som har konsekvenser for andre lånesaker i kommunen. Det er rimelig å anta at referanserammen til kommunestyremedlemmene i sosialstyret utvides i denne situasjon, og at de vil oppleve større lojalitet til kommunen sett under ett enn til den sosiale sektor. I visse saker vil de gå fra å være "sektorforsvarere" til å bli "fordelingsekspert".⁵⁷

Felles for de to tilfellene er at de sosialstyremedlemmer som også var medlemmer i det forrige sosialstyre og det gamle forsorgsstyre gjennomgående har en mindre andel avvisere enn de som er nye medlemmer i sosialstyret. I de foregående analyser ble det vist at medlemskap i de tidligere sosiale organer ikke virker fremmede på normaksepteringsindeksene. Kanskje det i stedet er slik at tidligere medlemskap i disse to organene gir et visst minimum av innsikt, slik at de mest avvisende normer blir sjaltet ut underveis.

Felles for de to tilfellene er det også at de som ikke vet hvilke svar de skal gi på forskjellige spørsmål om sosialstyrets virksomhet (for eksempel om det var mange som var interessert i å bli valgt inn i sosialstyret), eller

57. Cf. ante, pp. 99-100.

aldri har kontakt med klientellet, gjennomgående også er de som er mest negative. Dette understreker bare det vi tidligere har funnet, nemlig at de som står perifert i sosialstyrets arbeid, også er de som har minst forutsetninger for å hjelpe klientellet. Et annet uttrykk for samme fenomen ser vi når de sosialstyremedlemmer som synes det er lite arbeid forbundet med sosialstyrets virksomhet, gjennomgående også er de som er mest avvisende.

Til sist skal det bare nevnes at sosialstyremedlemmenes vurdering av disse to sosialtilfellene ikke har sammenheng med variabler som kommune-type, sosialstyremedlemmenes alder, yrkesrelevans eller deres antall av politiske tillitsverv.

7.4.5. Noen hovedtrekk

I det foregående har vi forsøkt å identifisere noen av de variabler som har sammenheng med den individuelle normaksepteringsramme for sosialstyremedlemmene. Til dette har det vært brukt en multivariat analyseteknikk, "Automatic Interaction Detector" (AID).

I den opprinnelige modellen til beskrivelse av forholdet mellom intensjonene i Lov om sosial omsorg (R_a) og sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme (R_b) ble det introdusert en rekke variabler som ble antatt å påvirke variasjonen i normaksepteringsrammen. Mange av disse variabler måtte selvsagt være høyt korrelert med hverandre, noe som gjorde det nødvendig å velge en analysestrategi med simultan kontroll.

Normaksepteringsrammen er operasjonalisert på to forskjellige måter. Det er derfor foretatt to AID-analyser (i tillegg til to analyser for bakenforliggende variabler), hvor hele settet av uavhengige variabler blir tatt hensyn til på samme tid. Analyseteknikken tillater en innbyrdes vurdering av variablenes styrke, men sammenblandingen i modellen av forskjellige typer av variabler (økologiske variabler, holdningsvariabler og bakgrunnsvariabler) tilsier forsiktighet med slike evalueringer. Samtidig er det viktig å understreke at undersøkelsen er eksplorativ og at analysen derfor brukes for å komme på sporet av mulige sammenhenger.

De uavhengige variabler kan klassifiseres etter deres grad av sammenheng med sosialstyremedlemmenes normaksepteringsnivå:

(1) En første gruppe består av de variabler som ikke slår ut i analysen i det hele tatt, og som derfor kan anses å ha liten eller ingen sammenheng

med normaksepteringsrammen. De variabler det her dreier seg om, er (a) sosialstyremedlemmenes alder, (b) hvorvidt medlemmene har et yrke som er "relevant" for arbeidet i den sosiale sektor, (c) hvor lenge de har bodd i kommunen, (d) hvorvidt de også var medlem av det forrige sosialstyre, og (e) hvorvidt de var medlem av det gamle forsorgsstyre.

(2) En annen gruppe av variabler er de som slår ut i analysen på et sent stadium, og de variabler som er inkonsistente i sin sammenheng med normaksepteringen. Det dreier seg her om følgende variabler: (a) antall politiske tillitsverv som sosialstyremedlemmene har, (b) kommunetype og (c) kjønn.

(3) En tredje gruppe variabler er de som opptrer tidlig i analysen eller som går igjen på flere stadier i analysen, og som hele tiden er konsistente i den måte de henger sammen med normaksepteringen på. De variabler som her er aktuelle er (a) sosialstyremedlemmenes kontaktfrekvens med sosialhjelpklientellet, (b) hvorvidt medlemmene selv har ønsket å delta i sosialstyret, (c) hvorvidt de er politisk eller upolitisk oppnevnt til sosialstyret, (d) hvilket politisk parti de tilhører, (e) hvilket sosialt lag de tilhører, (f) hvilken plass i sosialstyret de har, og (g) hvilken normaksepterings-skåre deres sosialleder har. (Rekkefølgen av variablene innebærer ikke en rangering etter deres styrke.)

I det følgende avsnitt er det gitt en nærmere drøfting av de enkelte variabelers spesifikke forhold til sosialstyremedlemmenes grad av normakseptering. Diskusjonen munner ut i en sammenfatning hvor den opprinnelige modell går nærmere etter i sømmene, i lys av de funn som er gjort.

7.5. Sammenfatning

I det foregående har vi gjort et forsøk på å kaste empirisk lys over den modellen som ble stilt opp for forholdet mellom intensjonene i Lov om sosial omsorg og sosialstyremedlemmenes akseptering av de normer som antas å ligge bak intensjonene i loven. I det følgende har vi først prøvd å gå noe nærmere inn på normakseptering som et sentralt begrep i denne sammenheng, deretter har vi vist hvordan modellen kan revideres for å bringe den mer i overensstemmelse med de resultater som er kommet frem i undersøkelsen, og vi har pekt på hvilke teoretiske implikasjoner dette medfører. Til sist

har vi prøvd å trekke frem noen av de sosialpolitiske konsekvenser som resultatene av denne del av undersøkelsen indikerer.

7.5.1. Normaksepteringsbegrepet

Sosialstyremedlemmenes akseptering (eller forkastelse) av en del av de normer som antas å ligge bak intensjonene i Lov om sosial omsorg, er operasjonalisert på grunnlag av deres forslag til hjelpetiltak i noen konkrete sosialtilfeller. Som tidligere nevnt har vi utledet de ideelle hjelpetiltak fra det vi har kalt sosialarbeiderideologien. Dette betyr at de kommunale sosialstyrer måles mot denne profesjonelle standard og at de derfor nødvendigvis må komme til kort. Det er derfor viktig å understreke at formålet med undersøkelsen ikke først og fremst er å måle denne avstand, men å vinne frem til en forståelse av hvorfor Lov om sosial omsorg ikke kan fungere i overensstemmelse med de ideelle forventninger som jo ligger implisitt i lovens intensjoner, og hvilke realistiske forventninger en kan rette til bl.a. sosialstyrenes normaksepteringsnivå.

Vi har her konsentrert oss om den delen av loven som har med direkte hjelp til klientellet å gjøre, mens de aspekter som har å gjøre med planlegging, forebyggende arbeid, koordinering og veiledning, ikke er inkludert i operasjonaliseringen av normaksepteringsbegrepet. Når vi har konsentrert oss om klientaspektet, skyldes det to forhold. For det første er det empirisk godtgjort at størstedelen av sosialstyrenes tid og krefter blir brukt i det direkte arbeidet med å utforme hjelpetiltak overfor klientellet. For det andre vil vi hevde at holdningen til klientellet, slik den kommer til uttrykk gjennom den hjelp man er villig til å administrere til klientellet, er helt sentral for utformingen av de andre oppgavene innenfor Lov om sosial omsorg.

Dette siste krever en nærmere begrunnelse. Det kan forutsettes at det til grunn for sosialstyremedlemmenes holdninger til klientellet ligger implisitte bilder av hvem klientellet er, hvordan de er blitt klienter, og hvilke årsaker som ligger til grunn for at de er blitt klienter. Det er rimelig å anta at disse oppfatninger vil være med og styre de avgjørelser sosialstyremedlemmer må ta.⁵⁸

58. Det er ikke gitt at holdninger i og for seg medfører eksplisitte årsaksforklaringer og oppfatninger av holdningsobjektet. Undersøkelsen viser imidlertid at de fleste sosialstyremedlemmer kommer frem både med årsaksforklaringer og moralske vurderinger av klientellet når de blir bedt om å foreslå hjelpetiltak i konkrete sosialtilfeller, cf. ante, pp. 107-108.

Når sosialstyremedlemmene for eksempel må ta avgjørelse om hvilket forebyggende arbeid som skal settes inn, vil deres felles oppfatninger av hva som er årsakene til en viss type problemer, være avhengig av hvilke erfaringer de har hatt med klientellet og hvilke sammenhenger de mener å ha sett mellom årsakene til konkrete problemer og den type tilværelse de mener potensielle eller faktiske klienter bør ha.

Samme type resonnement kan gjøres gjeldende for arbeidet med planlegging, budsjettering og prioritering i den sosiale sektor. Sosialstyremedlemmene vil ha forskjellige holdninger til forskjellige typer av klientell, og fordelingen av knappe ressurser vil ikke kunne foregå uavhengig av disse holdninger, fordi de differensierte holdninger i seg selv innebærer prioriteringer. Ut fra en rasjonell aktør-modell vil sosialstyremedlemmene selvfølgelig også vurdere størrelse og omfang av de sosiale problemer og hvor mye endring som kan oppnås gjennom forskjellige typer av investeringer. Dette forutsetter imidlertid en oversikt over sammenhengen mellom tiltak i den sosiale sektor og forekomsten av sosiale problemer som i seg selv er en prosess man har lite konkret viten om. Og jo mindre konkret viten det finnes på et område som hittil har vært dominert av moralske forestillinger, desto større spillerom vil det fortsatt være for emosjonelle avgjørelser på et slikt område.

Alt i alt kan det sies at sosialstyremedlemmenes holdninger til klientellet og faktiske viten om klientellet er svært sentral for de andre avgjørelser som forutsettes tatt i sosialstyret.

I prinsippet forutsettes sosialstyremedlemmene å ha reell innflytelse på de avgjørelser som tas i sosialstyret. Utøvingen av Lov om sosial omsorg kan imidlertid skje uavhengig av sosialstyremedlemmenes akseptering av lovens intensjoner, dersom medlemmene overlater til sosiallederens å treffe beslutningene med hensyn til de hjelpetiltak som skal fremmes overfor klientellet.

I Tabell 7.6 er de 42 sosialstyrer fordelt etter sosiallederens normaksepteringsskåre og etter hvor vidt hans forslag som oftest følges eller ei. Det er her sosialstyreformennene som har besvart spørsmålet om til hvilken grad sosiallederens forslag blir fulgt.⁵⁹ Tallunderlaget er spinkelt, men tabellen er likevel verdt en drøfting. Sosiallederens forslag følges "som

59. Se Appendiks B, spørreskjema a, spm. 23.

oftest" i 88 prosent av tilfellene. I bare 31 prosent av tilfellene (gruppe A) følges hans forslag samtidig som hans normaksepteringssskåre befinner seg nær lovens intensjoner, og i 57 prosent av tilfellene (gruppe C) blir hans forslag fulgt til tross for at han befinner seg langt fra lovens intensjoner. Det er med andre ord ifølge disse oppgaver en stor andel av sosialstyrene som "som oftest" følger sosiallederens forslag til tross for at disse forslag etter alt å dømme ligger langt fra hva de burde være om lovens intensjoner ble fulgt.

Teoretisk kan gruppe D representere de sosialstyrer som gjennomgående ligger nært intensjonene i loven, og som ser at deres sosialleder ikke lever opp til intensjonene og derfor forkaster hans innstillinger. Gruppe B representerer de sosialstyrer som har liten innsikt i Lov om sosial omsorg og derfor avviser de "radikale" hjelpetiltak som sosiallederen legger frem.

Tabell 7.6. Sosialstyrer etter sosialleders normaksepteringsramme og hvorvidt sosialleders forslag til vedtak følges. I prosent. N = 42.

Sosialleders normaksepteringsramme	Forslag blir fulgt				TOTAL %
	Som oftest		Bare av og til		
Vid ^(a)	A	31	B	7	38
Snever ^(b)	C	57	D	5	62
TOTAL %		88		12	100

(a) CEF-indeks \leq 8.00.

(b) CEF-indeks $>$ 8.00.

I de i alt 88 prosent av sosialstyrene som "som oftest" følger sosiallederens innstillinger, er ikke nødvendigvis sosialstyremedlemmene satt ut av spillet slik at sosiallederen har overtatt sosialstyrets funksjoner. Mer sannsynlig er det at det foregår et samspill hvor sosiallederen lærer å tilpasse seg sitt sosialstyre og derfor ikke fremmer andre forslag enn dem han regner med vil bli godtatt. Vi har dog i undersøkelsen kommet over et par sosialstyrer som sjelden eller aldri blir innkalt, og hvor sosiallederen eller

sosialstyreformannen alene tar de fleste avgjørelser. I ett konkret tilfelle disponerte sosialstyreformannen alene nærmere en fjerdedel av det totale kommunebudsjett.⁶⁰

7.5.2. Modifisering av den opprinnelige modell

I Kapittel 4 ble det satt frem en rekke ideer om hvilke variabler som kunne antas å være relatert til normaksepteringsrammen. På grunnlag av den empiriske analyse som nå er foretatt, kan vi med et visst belegg fremsette noen reviderte utsagn om de variabler som slår sterkest ut i analysen. Resultatene fra intervjuundersøkelsen er sammenholdt med resultatene fra observasjonsperioden i sosialstyrene, slik at bare de resultater som stemmer overens eller virker logisk konsistente, presenteres.⁶¹

(1) Jo oftere sosialstyremedlemmene har kontakt med det klientell som faller inn under Lov om sosial omsorg, desto videre normaksepteringsramme har sosialstyremedlemmene. Hvor vidt normaksepteringen fører til kontakt, eller hvor vidt kontakten fører til normakseptering, er det ikke enkelt å fastslå på grunnlag av analysen. Helst har man nok å gjøre med en toveis effekt. Det ser imidlertid ut til at normaksepteringsrammen må være over en viss grense for at vi skal få frem den positive sammenheng mellom normakseptering og kontakt.

(2) Jo mer motivert sosialstyremedlemmene har vært for å bli valgt inn i sosialstyret, desto videre er deres normaksepteringsramme. Igjen er det vanskelig å fastslå årsak og virkning mellom de to variabler.

(3) De sosialstyremedlemmer som er valgt på politisk grunnlag, har gjennomgående en videre normaksepteringsramme enn de som er valgt på upolitisk grunnlag.

(4) Sosialstyremedlemmenes tilhørighet til politisk parti ser ut for å avspeiles i deres normaksepteringsramme.

60. Tove Hals Erstad, To sosialstyrer i samarbeid med andre institusjoner i relasjon til Lov om sosial omsorg (Stavanger sosialskole: hovedoppgave, høsten 1971). (Arbeidet er en spesialanalyse av det datasett som er beskrevet i denne rapport's Kapittel 5.)

61. Til den grad utsagnene i det følgende er knyttet til resultatene av AID-analysen kan det være nødvendig å minne om at konklusjonene om par av variabler gjelder ceteris paribus (dvs. innenfor settet av variabler).

(5) Sosial posisjon er knyttet sammen med sosialstyremedlemmenes normakseptering. Jo høyere opp i de sosiale lag sosialstyremedlemmene rekrutteres, desto videre normaksepteringsramme vil de gjennomgående ha.

(6) Posisjon i det sosialpolitiske system har sammenheng med sosialstyremedlemmenes normakseptering. Sosialstyreformennene har gjennomgående videre normaksepteringsramme enn de øvrige sosialstyremedlemmer, og varaformennene har gjennomgående videre normaksepteringsramme enn de vanlige medlemmene.

(7) En relativ vid normaksepteringsramme hos sosiallederen ser ut til å ha positiv innflytelse på sosialstyremedlemmenes ramme. Etter som sosiallederens normakseptering beveger seg hen imot sosialstyrets gjennomsnittlige normakseptering, forsvinner sosiallederens positive innflytelse og går på et visst punkt over til heller å være negativ i forhold til sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme.

(8) Det ser ut til å være en omvendt u-formet sammenheng mellom politisk aktivitet og normaksepteringsramme. Personer med liten politisk aktivitet ligger i sin normakseptering langt fra lovens intensjoner. Normaksepteringsrammen utvides med økende politisk aktivitet inntil et visst punkt, for så igjen å reduseres slik at de politisk mest aktive har en noe snevrere normaksepteringsramme.

(9) Normaksepteringsrammen er gjennomgående videst hos sosialstyremedlemmene i de mest "urbaniserte" og de minst "urbaniserte" kommuner.

(10) De mannlige sosialstyremedlemmer har gjennomgående videre aksepteringsramme enn de kvinnelige sosialstyremedlemmer, men for enkelte typer av sosialklientell er dog forskjellen omvendt.

(11) Sosialstyremedlemmenes alder har ingen betydning for deres normaksepteringsramme.

(12) Sosialstyremedlemmenes botid i kommunen har ingen betydning for deres normaksepteringsramme.

(13) Det at sosialstyremedlemmene har et yrke som er relevant (slik vi har definert det), for arbeidet i den sosiale sektor, betyr ikke i og for seg at deres normaksepteringsramme er vesentlig videre enn hos de øvrige sosialstyremedlemmer.

(14) De sosialstyremedlemmer som har vært med i det forrige sosialstyre, har gjennomgående ikke videre normaksepteringsramme enn de nye sosialstyremedlemmer. Det er imidlertid blant de tidligere sosialstyremedlemmer færre som er ekstremt normavvisende.

(15) De sosialstyremedlemmer som har vært med i det gamle forsorgsstyre, har gjennomgående ikke snevrere normaksepteringsramme enn de nåværende sosialstyremedlemmer. Det er tvert imot blant de tidligere forsorgsstyremedlemmer gjennomgående færre som er ekstremt normavvisende.

7.5.3. Teoretiske implikasjoner

Med utgangspunkt i de empiriske funnene og de utsagnene som har vært fremsatt i det foregående, kan det formuleres noen mer generelle hypoteser om forholdet mellom sosialstyremedlemmer og sosialklientell.⁶²

Hyp. 1a. Jo lengre sosialstyremedlemmenes posisjoner er fra sosialklientellet, desto nærmere vil sosialstyremedlemmene være intensjonene i Lov om sosial omsorg.

Vi har data fra i alle fall fire forskjellige typer av posisjoner som sosialstyremedlemmene innehar som tyder på at denne hypotesen har noe for seg. Sosialklientellet rekrutteres først og fremst fra de lavere sosiale lag, og de vil, nesten pr. definisjon, tilhøre de lavere sosiale lag når de kommer i kontakt med sosialstyret. De sosialstyremedlemmer som ligger lengst borte fra sosialklientellet, dvs. tilhører de høyere sosiale lag, er gjennomgående de som ligger nærmest intensjonene i Lov om sosial omsorg. Jo lengre nedover i de sosiale lag sosialstyremedlemmene befinner seg, desto lengre vil de gjennomgående være fra lovens intensjoner.⁶³

Det er sosialstyreformennene som formelt sett har de posisjoner i systemet som sosialt ligger lengst borte fra klientellet. Det er også sosialstyre-

62. Det har vært utført en lang rekke spesialanalyser av materialet. Disse analyser, som foreligger i arbeidsnotater ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, er undertiden med på å støtte opp under de resonnementer som gjøres i det følgende, uten at de har kunnet refereres i detalj.

63. Dette tyder på at verdifelleskap som et av kriteriene for en organisasjonsvalg av klientel ikke er til stede for sosialstyrets vedkommende. Gideon Sjøberg, R. Brymer og B. Farris, "Bureaucracy and the Lower Class," Sociology and Social Research, 50 (1966), pp. 325-337. Dette problem skal vi komme tilbake til i Kapittel 9, i avsnittet Valg av Klienter.

formennene som ligger nærmest intensjonene i Lov om sosial omsorg (hvilket selvfølgelig ikke er overraskende). Jo nærmere sosialstyremedlemmenes formelle posisjoner kommer sosialklientellets, desto snevrere normaksepteringsramme vil de gjennomgående ha. Empirisk viser det seg, som nevnt, at varaformennene gjennomgående har snevrere aksepteringsramme enn formennene, men videre ramme enn de vanlige medlemmene.

Man kan også se på kjønn som en posisjon i samfunnet. Sosialklientellet består først og fremst av kvinner,⁶⁴ og de menn som mottar sosialhjelp, er på mange måter tvunget over i en avhengighetsatferd som likner mer på den tradisjonelle kvinnerolle enn på den tradisjonelle mansrolle.⁶⁵ De kvinnelige sosialstyremedlemmer er de som ifølge denne problemstilling står sosialklientellet nærmest, og det er også de som rent empirisk gjennomgående er minst villige til å innfri lovens intensjoner overfor sosialklientellet. (Konturene i det empiriske bildet blir imidlertid mindre sterke når det gjelder visse typer av sosialklientell, som for eksempel ugifte mødre, hvor de kvinnelige sosialstyremedlemmer gjennomgående er mindre restriktive enn de mannlige. Dette kan skyldes en nærhet til klientellet som ikke bare skaper behov for avstand, men også gir grunnlag for identifisering.)

Den siste type posisjon som her kan være relevant, er sosialstyremedlemmenes tilhørighet til det kommunalpolitiske liv. Sosialklientellet er karakterisert ved politisk likegyldighet, og de fleste av dem vil ikke inneha noen formelle tillitsverv.⁶⁶ Jo sterkere tilhørighet (opp til en viss grense) sosialstyremedlemmene har til det kommunalpolitiske liv, desto nærmere vil de ligge intensjonene i Lov om sosial omsorg. De sosialstyremedlemmer som ingen tillitsverv har, eller som til og med er valgt inn i sosialstyret på upolitisk grunnlag, viser en normakseptering som innebærer at de ligger lengst fra lovens intensjoner.⁶⁷

Hypotese 1a kan også omformuleres slik:

64. Oyen, Sosialt klientell i Bergen 1967, op.cit., p. 19.

65. Kari Wærness, Verdikonflikter ved realisering av sosiale hjelpetiltak for enslige mødre (Sosialpolitisk rapport nr. 6, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1972), pp. 47-50.

66. Knut Dahl Jacobsen, "Politisk fattigdom," Kontrast, 1 (1967), pp. 6-9.

67. Det er også mulig å hevde at de forskjellene i normaksepteringsnivå som forklares ved forskjeller i sosial posisjon fremkommer fordi sosial posisjon vil være knyttet til evnen til å artikulere seg i en intervjusituasjon.
forts.

- Hyp. 1b. Jo kortere en gruppes (sosialstyremedlemmenes) sosiale avstand til klientellet er, desto vanskeligere vil det være å få denne gruppen til å akseptere nye tiltak (som for eksempel iflg. intensjonene i Lov om sosial omsorg) som forbedrer klientellets sosiale posisjon.

Det kan virke som om de som befinner seg i nærhet av klientellet, ikke ønsker å forkorte denne avstanden ytterligere ved å heve klientellets sosiale posisjon.⁶⁸ Underforstått i avvisningene av klientellet ligger også en del negative holdninger til klientellet og det de står for. Disse negative holdninger kan være en måte å markere sin egen posisjon i forhold til klientellet, slik at klientellet stigmatiseres og brukes som negativ og avstandsskapende referansegruppe.⁶⁹

En annen forklaring kan ligge i at de nye holdninger i forhold til sosialklientellet ifølge en diffusjonsprosess sist skulle nå frem og avleire seg i de lavere sosiale lag.⁷⁰ Dersom en fortsetter tankegangen langs denne dimensjonen, skulle en forvente at klientellet, som er de som ligger lengst nede i hierarkiet, også selv skulle være de som sist aksepterer den ideologi som ligger til grunn for nye hjelpetiltak for klientellet. Det er faktisk noe som tyder på at så lenge det ikke er hjelpetiltak som har å gjøre med deres eget hjelpebehov, er også klientellet nokså restriktive med hensyn til innføringen av mer generøse hjelpetiltak.⁷¹

Andre forklaringer som kan komme på tale, er de som er skapt omkring rettferdighetstankegangen. Det er for eksempel sannsynlig at de sosialstyre-

-
67. forts. Denne innvending mener vi delvis å ha imøtekommet tidligere i dette kapittel. I den utstrekning innvendingen likevel er relevant, må en nødvendigvis komme tilbake til det sentrale spørsmål om overensstemmelse mellom artikulering og atferd. Hvis en forutsetter en slik sammenheng svekkes ovenstående hypoteser ikke.
68. Denne tankegangen kan knyttes til begrepet relativ deprivasjon. Se f.eks. W.G. Runciman, Relative Deprivation and Social Justice (London: Routledge & Kegan Paul, 1966).
69. For en diskusjon av betydningen av negative referansegrupper, se Merton, op.cit., pp. 300-302. I Robert Pinker, Social Theory and Social Policy (London: Heinemann Educational Books, 1971), pp. 135-175, diskuteres samfunnets behov for å stigmatisere sine ytelser, slik at de ikke blir for attraktive og derved tiltrekker nye klientgrupper.
70. Larsen, "Innovators and Early Adopters of Television," op.cit., pp. 16-33.
71. Foreløpige resultater fra en mindre intervjuundersøkelse blant sosialklientellet i Bergen peker i denne retning.

medlemmene som sosialt ligger i nærheten av klientellet, vil oppleve det som urettferdig at klientellet, som er i nesten samme situasjon som de selv, skal få goder som ikke står i forhold til deres arbeidsinnsats. Det er denne argumentasjonen som oftest blir verbalisert, f. eks. i avisinnlegg.

Dersom sosialstyremedlemmene føler seg som distributører, kan man for å belyse sosialstyremedlemmenes forhold til klientellet anvende en del av de fordelingsstrategier og rettferdighetsprinsipper som Eckhoff beskriver.⁷² Utsagn som de sosialstyremedlemmer hvis posisjoner ligger nært klientellets kommer med, tyder på at de til dels oppfatter seg selv som konkurrenter til de sosiale goder som de er med på å distribuere. (Dette betyr ikke at de selv aspirerer til sosialhjelp, men at de ser på økende utgifter i den sosiale sektor som tilsvarende innhogg i den allmenne velferd i et lokalsamfunn med få økonomiske ekspansjonsmuligheter.) Denne blandete sosialstyrerolle som inneholder både elementer av distributør- og mottakerrollen, med de motstridende forventninger disse to rollene innebærer, kan være en medvirkende årsak til den passivitet som preger en stor del av sosialstyremedlemmene.⁷³

En neste gruppe av hypoteser har å gjøre med bevegeligheten i sosialstyremedlemmenes akseptering av intensjonene i Lov om sosial omsorg. Det er veletablert at det skal sterke krefter til å påvirke et sett av holdninger som er blitt en integrert del av personligheten.⁷⁴ Sosialstyremedlemmene kan ikke forventes å utgjøre noe unntak i så måte. Selv om de i løpet av sin sosialstyreperiode må sette seg inn i loven og gjøre seg kjent med nye prinsipper for hjelpetiltak overfor sosialklientellet, kan det ikke ses tegn til at det skjer noen drastisk omlegning av holdningsmønstrer. Det viser seg som nevnt at de sosialstyremedlemmer som også var med i forrige sosialstyre, dvs. de som over en ekstra treårsperiode har vært eksponert for intensjonene i loven, ikke har høyere normaksepteringsnivå enn de øvrige sosialstyremedlemmer (selv om det nok er en tendens til at de har kuttet ut de mest

72. Torstein Eckhoff, Rettferdighet (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 239-273.

73. Denne problematikken er nærmere behandlet i forbindelse med en drøfting av sosialstyrerollen i Kapittel 9.

74. En oversikt over konklusjoner som støtter opp under dette utsagn finnes i Bernard Berelson og Gary A. Steiner, Human Behavior: An Inventory of Scientific Findings (New York: Harcourt, Brace & World, 1964), pp. 574-584.

negative holdninger i forhold til klientellet). Det er også pekt på at de sosialstyremedlemmer som i sin tid var med i forsorgsstyret, og derfor skulle ha vært eksponert for normer som på vesentlige punkter strider mot de nye normer bak Lov om sosial omsorg, ikke har et lavere normaksepteringsnivå enn de øvrige sosialstyremedlemmer. (Også for denne gruppen er det en tendens til at de mest negative holdninger i forhold til klientellet er blitt sjaltet ut.)

Det kan derfor formuleres en hypotese av en mer generell natur som lyder slik:

- Hyp. 2a. Holdninger med hensyn til hvilke hjelpetiltak som bør settes i verk overfor klientellet under Lov om sosial omsorg, er så sterkt integrerte i sosialstyremedlemmenes personlighet at de ikke uten videre lar seg endre.

Det er imidlertid ikke alle sosialstyremedlemmer som er like vanskelige å påvirke. Jo videre normaksepteringsramme sosialstyremedlemmene har, desto lettere kan det se ut til å være å påvirke dem ytterligere, mens det kan se ut til å være vanskeligere å få til noen bevegelse i holdningene hos de sosialstyremedlemmer som har en snever normaksepteringsramme.⁷⁵

Man kan derfor også si:

- Hyp. 2b. Jo snevrere normaksepteringsramme sosialstyremedlemmene har, desto større innsats skal det til for å gjøre normaksepteringsrammen noe videre.

Det har tidligere vært hevdet at sosialstyremedlemmenes sosiale nærhet til klientellet skaper behov for avstand og innsnevrer normaksepteringsrammen. Dette gjelder den avstand som skapes gjennom sosiale posisjoner. Når det gjelder den nærhet til klientellet som skapes direkte gjennom personlig kontakt med klientellet, synes forholdet å være det motsatte. Det er en positiv sammenheng mellom sosialstyremedlemmenes normakseptering og deres grad av kontakt med klientellet, slik at det er grunnlag for følgende hypotese:

- Hyp. 3a. Kontakt med klientellet reduserer betydningen av den posisjonsnærhet til klientellet som har negativ innflytelse på sosialstyremedlemmenes akseptering av intensjonene i Lov om sosial omsorg.

75. Denne tentative konklusjon er basert på en analyse av de utsagn som kom frem i forbindelse med sosialstyremedlemmenes forslag til hjelpetiltak for klientellet, cf. ante, pp.107-108.

Det er her ikke mulig å si hvorvidt det er en relativt vid normaksepteringsramme eller kontakt med klientellet som kommer først i tid. Mest sannsynlig er det vel at det her pågår en kontinuerlig vekselvirkning. Resultatene er i samsvar med resultater fra minoritets- og raseforskning, som i prinsippet inneholder en del av de samme elementer som det system som her er i søkelyset.⁷⁶

Sosialstyremedlemmenes kontakt med klientellet er av forskjellig art. Den omfatter både den mer profesjonelle kontakt som oppnås gjennom et yrke i den sosiale sektor,⁷⁷ gjennom vervet som sosialstyreformann, ved nabokontakt, og gjennom frivillig sosialt arbeid. Det er ingen av disse fire typene av kontakt som markerer seg sterkere enn de andre i forhold til normaksepteringsrammen, og dette skulle gi grunnlag for følgende hypotese:

Hyp. 3b. Intensiteten (hyppigheten) i kontakten med klientellet er vesentligere for en utvidelse av normaksepteringsrammen, enn arten av kontakt med klientellet.

Det må imidlertid tas et forbehold når det gjelder den positive sammenheng mellom kontaktintensitet og normakseptering. Dersom sosialstyremedlemmene allerede på forhånd har en relativt snever normaksepteringsramme, ser det ut til at hyppig kontakt med klientellet har en negativ effekt på denne rammen. Nabokontakt kan være et eksempel på slik negativ kontakt (spesielt hvor nabolaget er homogent og naboene til klientellet får den økte effekt av posisjonsnærhet). Det kan derfor innføres en begrensning på Hypotese 3a:

Hyp. 3c. Normaksepteringen må være over en viss grenseverdi før den positive sammenheng mellom intensitet i kontakt med klientellet og normaksepteringen slår ut.

Denne hypotese stemmer godt overens med Hypotese 2b som sier at de sosialstyremedlemmer som har den snevreste normaksepteringsramme også er de som vanskelig lar seg påvirke med hensyn til hjelpetiltak overfor klientellet.

Det er viktig å være oppmerksom på forskjellen mellom den posisjonsnærhet som omtales i den første gruppen av hypoteser og den kontaktnærhet

76. Berelson og Steiner, op. cit., pp. 507-519.

77. I den foreliggende undersøkelse var det ingen korrelasjon mellom "yrkesrelevans" og normakseptering, så lenge "yrkesrelevans" ble definert nokså vidt. Da vi analyserte de "yrkesrelevante" sosialstyremedlemmer som hadde direkte kontakt med klientellet, viste normaksepteringsrammen seg å være videre i denne gruppen.

som omtales i den tredje gruppen av hypoteser, fordi effekten av de to typer av nærhet er forskjellig.

Empirisk kommer de to typene av nærhet/avstand blant annet frem i den måten sosialstyrene organiserer sitt arbeid. Ifølge resultatene fra undersøkelsen er det en tendens til at sosialstyrene i de små og lite urbaniserte kommuner og sosialstyrene i de mest urbaniserte kommunene gjennomgående har den videste normaksepteringsramme. I de små kommunene finnes det lite av profesjonell ekspertise, og sosialstyrene er selv nødt til å ta direkte kontakt med klientellet, dvs. kontaktnærheten fremmes (eller sosialstyret blir valgt på en slik måte at kontaktnærhet tales). I de urbaniserte kommuner reduseres kontaktnærheten med klientellet fordi klientellet håndteres av profesjonell ekspertise. Sosialstyremedlemmene får en distansert og prinsipiell rolle i forhold til klientellet, samtidig som de med større sannsynlighet har posisjonsavstand til klientellet (fordi kommunen er større og har et annet rekrutteringsgrunnlag for sine sosialstyremedlemmer). Dilemmaet mellom posisjonsavstand og kontaktnærhet løses både i de minste og største kommuner gjennom en utilsiktet administrativ ordning, som skaper større klarhet i rollefordelingen.

Med litt dristighet kan alle hypotesene ovenfor sammenfattes i en enkelt overordnet hypotese på denne måte:

Hyp. 4. Dersom sosialstyremedlemmenes relasjoner til sosialklientellet preges av posisjonsavstand og kontaktnærhet, maksimeres intensjonene i Lov om sosial omsorg, under forutsetning av at det enkelte sosialstyremedlems holdning til hjelpetiltak overfor sosialklientellet er over en viss grenseverdi når vedkommende påtar seg sosialstyrevervet.

Denne hypotesen understreker (1) at utøvingen av Lov om sosial omsorg er en funksjon av sosialstyremedlemmenes relasjoner til sosialklientellet, (2) at dilemmaet mellom nærhet og avstand til sosialklientellet ligger innebygd i systemet omkring Lov om sosial omsorg, men teoretisk har forskjellige kvaliteter, og (3) at utøvingen av Lov om sosial omsorg også er avhengig av en gruppe sosialstyremedlemmer som ligger langt vekk fra intensjonene i loven og som rimeligvis ikke vil endre sine innstillinger i løpet av sosialstyreperioden.

7.5.4. Noen sosialpolitiske implikasjoner

Under forutsetning av at sosialstyremedlemmenes akseptering av intensjonene i Lov om sosial omsorg, slik de her er definert, virkelig betyr noe for utøvingen av loven, er det mulig å trekke en del sosialpolitiske konsekvenser av de resultater som er kommet frem i denne del av undersøkelsen. Det er her viktig å understreke at de sosialpolitiske implikasjoner som det pekes på, tar som et utgangspunkt det verdipremiss som innebærer at lovens intensjoner skal eller bør innfris. Det er åpenbart at alternative verdipremisser kunne ha vært lagt til grunn.

(1) Dersom vi har oppnådd et valid mål for sosialstyremedlemmenes akseptering av de antatte intensjonene i Lov om sosial omsorg, kan det umiddelbart konstateres at for de fleste sosialstyremedlemmers vedkommende er det langt igjen før de er villige til å ta i bruk de hjelpetiltak overfor klientellet som forutsettes. Skal man trekke konsekvensene av dette, betyr det først og fremst at man er nødt til å erkjenne at den sosiale endring som man hadde håpet å oppnå ved innføringen av Lov om sosial omsorg, går mye langsommere enn opprinnelig antatt. Dessuten bør man erkjenne at man har liten kontroll over de faktorer som påvirker "utviklingen" av loven.⁷⁸

(2) Sosialstyremedlemmenes holdning til klientellet er etter alt å dømme så integrert i deres personlighet at det skal sterke virkemidler til for å fremskaffe en endring som bringer holdningene mer i samsvar med intensjonene i Lov om sosial omsorg. Dette innebærer for eksempel at selv om man øker de ressurser som kanaliseres via sosialstyrene, er det lite sannsynlig at disse ressurser i første omgang vil komme det mest belastede og det såkalte "selvforskyldte" klientell til gode. Mer sannsynlig er det at en tilførsel av uspesifiserte midler, f.eks. fra statens side, vil bli satset i eldresektoren, i handikapomsorgen og i en viss utstrekning også til utbygging av den sosiale administrasjon, ifølge de preferanser sosialstyremedlemmene selv oppgir.

(3) Sosialstyremedlemmene varierer sterkt med hensyn til de hjelpetiltak og de premisser de er villige til å bruke i forhold til klientellet. Det ville

78. Hvorvidt man kan skaffe seg kontroll over de mest sentrale av disse faktorer, dvs. de som avspeiler vesentlige strukturelle forhold i vårt samfunn, må i siste instans bli et spørsmål om en politisk prioritering av samfunnsverdier. Dette synspunkt er nærmere drøftet i Kapittel 10.

derfor være mulig å øke den gjennomsnittlige akseptering av intensjonene i Lov om sosial omsorg gjennom en eller annen form for selektiv rekruttering til sosialstyret. Dersom de formelle seleksjonsmekanismer tillot det, kunne det velges medlemmer som fortrinnsvis var vel integrerte i lokalsamfunnet, deltok i det politiske liv, allerede hadde en viss kontakt med klientellet, var høyt motiverte for å få delta, og hadde sosiale posisjoner som lå et godt stykke fra klientellets sosiale posisjoner.

Dette er selvfølgelig prioriteringer som bare kan gjøres i et system som ikke har andre interesser å fremme enn de som kommer til uttrykk i Lov om sosial omsorg. Slike prioriteringer vil jo også ha virkninger for det øvrige kommunalpolitiske system, i alle fall om de blir foretatt hardhendt nok. Det kan eksempelvis nevnes at en slik eliteutvelgelse blant annet vil ha konsekvenser for ideologien om bred og demokratisk representasjon i de offentlige organer, for konsentrasjonen av den lokalpolitiske makt og for overføringen av oppgaver fra kommunestyret til sosialstyret.

Den av variablene som trolig er lettest å ta hensyn til er motivasjonen for å være med i sosialstyret. Våre data tyder på at de som er høyt motiverte, gjennomgående også ligger mye nærmere intensjonene enn de øvrige sosialstyremedlemmer. Vi vet lite om hvorfor de er så høyt motiverte for en innsats i den sosiale sektor, men i forhold til intensjonene i loven er det i første omgang uinteressant om motivasjonen dirigeres av politiske ambisjoner eller genuine interesser for arbeidet i den sosiale sektor. De er i alle fall villige til å betrakte Lov om sosial omsorg som sentral for arbeidet i sosialstyret.

En annen av variablene som det også er mulig å ta et visst hensyn til uten alt for store konsekvenser for det øvrige system, er sosialstyremedlemmenes grad av politisk aktivitet. Av materialet fremgår det at de som er upolitisk valgt eller ikke vet hvorfor de er valgt inn i sosialstyret, gjennomgående også er de som vet minst om Lov om sosial omsorg og ligger lengst fra intensjonene i loven. Dersom en er oppmerksom på dette, skulle det gi grunnlag for å begrense andelen av apolitiske medlemmer i sosialstyret.

Imidlertid er det så at de apolitiske medlemmer også først og fremst er å finne blant husmødrene. Husmødrene utgjør nesten en tredjedel av alle sosialstyremedlemmene, og det er neppe tvil om at de er valgt inn fordi (1) de forventes å ha en innsikt i sosiale problemer som menn ikke har, og (2) de legitimerer en demokratisk ideologi om bred representasjon i det lo-

kale styre. Prisen for disse to hensyn er at sosialstyret har et innslag av medlemmer som legger vesentlige begrensninger på utøvelsen av loven i overensstemmelse med dens opprinnelige intensjoner. Et første skritt på veien kunne derfor være å avlive myten om husmorekspertise som vesentlig bl.a. for forståelsen av familie- og ungdomsproblemer, og i stedet velge sosialstyremedlemmer blant samfunnsengasjerte og motiverte mennesker uten hensyn til kjønn.⁷⁹

Men representerer de apolitiske og lite interesserte sosialstyremedlemmer en bøyg i utøvelsen av Lov om sosial omsorg, så utgjør de som står svært sentralt i det politiske arbeid i kommunen også en bøyg. Med sin sentrale posisjon kontrollerer de en stor del av de kommunale ressurser, som de ikke uten videre er villige til å la tilflytte den sosiale sektor. De har ansvaret også for andre sektorer i kommunen, de har oversikten over hva som trenges i andre sektorer, og de er nødt til å prioritere mellom de forskjellige sektorer. De blir "totalforsvarere" i motsetning til "sektorforsvarerne" som bare føler lojalitet til sin egen sektor. Empirisk viser det seg at de som står meget sentralt i det politiske liv, gjennomgående har en snevrere normaksepteringsramme enn de øvrige sosialstyremedlemmer.

For dem som har innflytelse på valget av sosialstyremedlemmene, må det derfor representere et dilemma å satse på å få med de sentrale politikerne. På den ene siden vil de gi prestisje til sosialstyret gjennom sitt medlemskap og samtidig være en viktig kommunikasjonskanal for den sosiale sektors behov. På den andre siden er de mindre villige enn andre til å satse sterkt i den sosiale sektor og akseptere de av sosialstyrets oppgaver som trenger inn på myndighetsområdet til bl.a. kommunestyre og formannskap.

(4) I den sosiale sektor har det vært og vil fortsatt bli satset på informasjon for om mulig å få sosialstyremedlemmene til å godta intensjonene i Lov om sosial omsorg. Det er imidlertid mye som tyder på at det skal mye sterkere inngrep til for å påvirke sosialstyremedlemmenes holdninger til klientellet. Dessuten benytter sosialstyremedlemmene seg i liten grad av det informasjonstilbud som foreligger.

Informasjonen hittil har for en stor del gått ut på å formidle de noe diffuse intensjoner Lov om sosial omsorg bygger på. De færreste har oppfattet

79. Sosialstyret gir på mange måter kvinnene en god innfallsport til det politiske liv, og det kan selvsagt også prioriteres ut fra dette hensyn.

hvilke mer presise forventninger som egentlig blir stillet til dem. En spesifisering av disse forventninger kunne medvirke til å skape en avskalling i sosialstyret (fordi de som ikke kunne akseptere forventningene ville forlate systemet), og derved gjøre sosialstyret mer slagkraftig. En spesifisering kunne også bidra til å legge vilkarene til rette for en rollemodell som innad kunne gi grunnlag for identifikasjon og utad kunne skape oppmerksomhet omkring håndteringen av sosiale problemer.

Informasjonen har hittil også i noen grad behandlet de hjelpetiltakene som er til rådighet under Lov om sosial omsorg. Dette er selvsagt viktig i og for seg. Men i tillegg burde det legges stor vekt på informasjon om årsakene til at sosiale problemer oppstår. Hjelpetiltakene er sluttproduktet i en lang utvikling som det er vanskelig å forstå og akseptere når man først møter denne utviklingen i en av dens senere faser. Begynner sosialstyremedlemmene først å få innsikt i de strukturelle og andre forhold som skaper sosiale problemer, vil hjelpetiltakene, slik de fremstår i Lov om sosial omsorg, være mer av en naturlig konsekvens.

Det kan også sies at informasjonen hittil har vært fokusert på sosialklientellet. Kanskje man også burde fokusere på sosialstyremedlemmene selv og de interessekonflikter en god del av dem (og andre i lokalsamfunnet) faktisk har i forhold til sosialklientellet. Dersom sosialstyremedlemmene og andre har den oppfatning at deres avvisende holdninger overfor klientellet bare skyldes kvaliteter ved klientellet, vil hjelpen til klientellet fortsatt bli basert på individuelle og moralske kriterier. Riktignok er det klart at en blottlegging av interessekonflikter ville kunne gi grunnlag for en ny og like bastant solidarisk avvisning av klientellet blant dem som er interessepartier. Men igjen må det understrekes at interessekonflikter ikke "løses" med økt informasjon, men med strukturelle endringer.

(5) Det er tidligere blitt fremhevet at de sosialstyremedlemmer som på en eller annen måte skaffer seg kontakt med klientellet, gjennomgående har større forståelse for klientellets problemer og for de hjelpetiltak som er forutsatt i Lov om sosial omsorg. Dette betyr nok ikke at man uten videre kan påvirke sosialstyremedlemmenes holdning til klientellet i en mer gunstig retning dersom man sørger for den direkte kontakten mellom klientell og sosialstyret. Men det er rimelig å anta at en slik kontakt er ett av de virkemidler som i større utstrekning bør tas i bruk. Det er i dag sterke krefter som ut

fra hensyn til klientellet prøver å gjøre sosialstyret til et distansert og prinsipielt organ, som ikke bør ha den direkte kontakten med klientellet.⁸⁰ Men så lenge tiltakene i den sosiale sektor alltid vil være avhengig av det bilde det utøvende organ har dannet seg av klientellet og dets behov, bør det nøye vurderes om en tilstrebet distanse mellom de folkevalgte og klientellet er det mest hensiktsmessige.

Det er klart at for den mest sårbare del av klientellet kan det under bestemte vilkår gjøre problemene enda vanskeligere om ikke-profesjonelle skal ta kontakt i kraft av rollen som sosialstyrerepresentant. Men en stor del av sosialklientellet stigmatiseres gjennom sin marginale posisjon i lokalsamfunnet, og en begynnelse på en integrering og avstigmatisering kan ligge i kontakt med relativt velintegrerte representanter for lokalsamfunnet, som sosialstyremedlemmene ofte vil være.

(6) Sosialstyremedlemmenes oppfatning av hvilke hjelpetiltak som er adekvate for klientellet, vil også avhenge av de virkninger som tiltakene ser ut til å ha. For å oppnå modifikasjoner i sosialstyremedlemmenes normakseptering kreves det at systemet tillater "feedback", dvs. tilbakeføring av informasjon om effekten av tiltakene. Den direkte kontakt med klientellet kan være en god kilde til informasjon. En noe mer indirekte kontakt via saksbehandleren gir en annen og ofte noe beskåret informasjon. En tredje mulighet ligger i et pålitelig og veldefinert informasjonssystem basert på løpende informasjon om klientellets situasjon.

(7) Til sist skal betydningen av å ha en "god" sosialleder fremheves, dvs. en sosialleder som legger frem for sosialstyret handlingsalternativer som er i overensstemmelse med intensjonene i Lov om sosial omsorg. Som tidligere nevnt følger de fleste sosialstyrene de innstillinger og forslag som sosiallederen legger frem, slik at det er han/hun som innenfor visse områder er normsettende for gruppen når den er samlet. Ifølge våre data er det først og fremst de meget gode sosialledere som har sosialstyrer hvor det gjennomgående er relativt høyt nivå med hensyn til de hjelpetiltak som fremmes overfor klientellet. Det er vanskelig å si om det er den meget gode sosialleder som er instrumentell i å få frem dette høye nivå, eller om det er

80. Jfr. diskusjonen i Kapittel 10 om forslagene til reformer av den kommunale sosialomsorg og forholdet mellom eksperter og legmenn.

sosialstyremedlemmer med vid aksepteringsramme som fremmer en enda videre aksepteringsramme hos lederne. Den praktiske konsekvens må i alle fall være at det i enda høyere grad enn hittil bør satses på sosialledere som i holdning ligger så nært som mulig til intensjonene i Lov om sosial omsorg.

KAPITTEL 8

LOVENS INTENSJONER OG LOVPRAKTISERINGEN

Ifølge den generelle modell som i dette arbeid er gjenstand for analyse, er utøvelsen av Lov om sosial omsorg en flerleddet prosess. Vi har søkt å klarlegge noen av de intensjoner som ligger til grunn for utviklingen av loven. Vi har undersøkt hvilke prosesser som ligger til grunn for rekrutteringen til sosialstyrene, som er de kommunale organer som er ansvarlige for den sosiale omsorg som faller inn under loven. Vi har prøvd å finne frem til de vilkår som kan tenkes å ligge til grunn for variasjonen i sosialstyremedlemmenes grad av akseptering av noen av de normer som loven ser ut til å implisere.

Fra normaksepteringen vender vi oss nå til selve utøvelsen av loven, lovpraktiseringen. I Kapittel 4 ble det reist en rekke generelle problemstillinger omkring forholdet mellom lovens intensjoner og lovpraktiseringen. Dette kapittel gir en fremstilling av de forsøk vi har gjort på å belyse disse problemstillinger empirisk.

Hovedproblemstillingen har vært å undersøke nærmere de forhold som betinger spennvidden i praktiseringen av Lov om sosial omsorg og å vurdere noen av de modeller som fra forskjellig hold har vært satt frem til forklaring av variasjonene i lovpraktiseringen. Som vist i Kapittel 4 deler forklaringsmodellene seg stort sett i fire grupper, alt etter hvilke typer av uavhengige variabler som er dominerende. De økologiske modeller tar utgangspunkt i det ytre miljø og den innvirkning dette har på lovpraktiseringen. De administrative modeller konsentrerer seg om kvaliteter ved den sosiale administrasjon og den betydning en god eller dårlig utbygd administrasjon har på kvaliteten av de sosiale hjelpetiltakene. De kommunalpolitiske modeller er mest opptatt av sosialstyrets plass i den øvrige kommunalpolitiske struktur og den betydning rekrutteringen samt sosialstyrets forhold til de andre kommunale organer har på sosialstyrets utfoldelsesmuligheter. Gruppemodellene retter oppmerksomheten mot de prosesser som utfolder seg innenfor

sosialstyret som gruppe og ser på lovpraktiseringen som en funksjon av disse prosesser. Vi trekker også frem sosialstyremedlemmenes akseptering av normene bak intensjonene i Lov om sosial omsorg som en viktig variabel som både er et produkt av de prosesser som de ovenstående modeller beskriver, samtidig som den vil gripe inn i og modifisere disse prosessene.

I det følgende har vi gjort et forsøk på å konfrontere disse modellene med et empirisk materiale. Analysen vanskeliggjøres fordi antall enheter her er lite og fordi variablene er av forskjellige slag og på forskjellige målingsnivå. Det må derfor understrekes at analysen er eksplorativ.

Analysen er nå på gruppe-nivå, dvs., det er sosialstyret som gruppe i de 42 kommuner som utgjør analyseenheterne.¹

Slik kapitlet er disponert, begynner det med utviklingen av et mål for begrepet lovpraktisering. Etter en kort redegjørelse for analysemetodene følger så en analyse av sammenhengene mellom det operasjonelle mål for lovpraktiseringsrammen, R_c , og grupper av uavhengige variabler. Når det gjelder lovpraktiseringen i lys av de mer generelle gruppeprosesser som utspiller seg i sosialstyremøtene, er disse tatt ut og behandlet særskilt i Kapittel 9.

8.1. Et mål for lovpraktiseringsrammen (R_c)

For å kunne sammenlikne R_a og R_b med R_c (jfr. Kapittel 4) hadde det vært ønskelig å kunne operasjonalisere R_c på grunnlag av informasjon om hvilken faktisk hjelp de enkelte sosialstyrer ville ha ytt i de seks hypotetiske sosialtilfeller som de enkelte intervjuobjekter fikk seg forelagt og som operasjonaliseringen av R_b ble bygget på. Det var imidlertid ikke mulig i de 42 utvalgte kommuner å finne sosialstyreavgjørelser i konkrete sosialtilfeller som enten innbyrdes var like nok til å sammenliknes, eller som liknet såpass mye på ett eller flere av de seks sosialtilfellene i undersøkelsen at resultatene fra alle sosialstyrene kunne sammenliknes.

Som et alternativ til disse mulighetene ble det gjort et forsøk på å spørre sosialstyremedlemmene og sosiallederne direkte om hvordan de mente deres sosialstyre ville ha utformet hjelpen i de seks sosialtilfellene. Svarene vari-

1. Cf. ante, pp. 65-69.

erte så sterkt innenfor det enkelte sosialstyre at det ikke ble ansett å være realistisk å utvikle et pålitelig uttrykk for den faktiske praktisering av loven på dette grunnlag.

I stedet er det valgt å se på visse sider ved sosialbudsjettet som uttrykk for praktiseringen av Lov om sosial omsorg. En av fordelene med dette er at en har å gjøre med lett målbare størrelser som kan uttrykkes slik at det er mulig å føre sammenlikninger mellom kommunene. Dessuten er arbeidet med budsjettet en aktivitet som samtlige sosialstyrer deltar i og som av de fleste blir vurdert som en sentral oppgave.

Ulempene ved å ta utgangspunkt i sosialbudsjettet for å finne et uttrykk for lovpraktiseringen er dels den innsnevring som praktiseringsbegrepet får, og dels den mangel på premisser for fordelingene i budsjettet som bruken av sluttsummene som indikator gir. Hadde en hatt innsikt i premissene for fordelingene, ville det også ha vært lettere å si noe om hvorvidt bevilgningene i budsjettet er i overensstemmelse med intensjonene i loven. Som det nå er, ligger det i bruken av sosialbudsjettet som indikator en implisitt forutsetning om at det er en sammenheng mellom størrelsen på visse deler av sosialbudsjettet og innfriingen av noen av intensjonene i Lov om sosial omsorg. Dette er legitimt bare så lenge sosiale problemer forutsettes løst gjennom økonomiske tilskudd. Den hjelpen som gis gjennom råd og veiledning, oppsøkende virksomhet og støtte over lengre tid, kommer ikke til uttrykk ved bare å bruke sosialbudsjettet som uttrykk for praktiseringen av loven.

Det er ellers den vanskelighet at sosialbudsjettet er en komponent av det totale kommunebudsjett, slik at det er påvirkelig gjennom de bevegelser som skjer i de øvrige kommunale sektorer. En fullstendig kartlegging av alle de faktorer som betinger variasjon kommunene imellom når det gjelder sosialbudsjettets relative størrelse og utforming, ville derfor bli meget omfattende og egentlig falle utenfor rammen for denne undersøkelsen.² Imidlertid har vi gjennom bruken av et sett med økologiske variabler samt den statistiske kontroll som vår analysemetode gir muligheter for, ment å kunne gi en rimelig forsvarlig fremstilling.³

2. Noen betraktninger om sosialpolitikken i relasjon til den gjensidige avhengighet det er mellom ulike økonomiske forhold, er gitt i Trygve Haavelmo, "Sosialpolitiske konsekvenser av økonomisk vekst," Sosialøkonomen, 1 (januar 1973), pp. 19-22.
3. En analyse av kommunebudsjetteringen pågår ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ved Francesco Kjellberg.

Til operasjonalisering av lovpraktiseringsrammen er det konstruert sju forskjellige indekser som alle tar utgangspunkt i de kommunale sosialbudsjetter:

Indeks 1a: Det totale sosialbudsjett i prosent av det totale kommunebudsjett i 1968.⁴

Indeks 1b: Det totale sosialbudsjett pr. innbygger i kommunen, 1968.

Indeks 2: Det totale sosialbudsjett minus de lovbestemte trygder (Kapittel B i sosialbudsjettet), minus hjelp til mødre og barn (Kapittel E), og minus inntekter på sosialbudsjettet, pr. innbygger i kommunene, 1968.

Indeks 3: Den del av sosialbudsjettet som går til "hjelp til selvhjelp" (Kapittel C.1a, 1.b og 1.c), minus tilbakebetaling av lån (Kapittel C.1 på inntektssiden), pr. innbygger i kommunen, 1968.

Indeks 4: Utgifter over sosialbudsjettet for opphold i gamlehjem, pleiehjem, m.m. (Kapittel C.2 og C.3), pluss tilskudd til hjemmepleie (Kapittel C.4), pluss tillegg til lovbestemte grunntrygder (Kapittel F minus de tillegg som er spesifisert til uføre), pluss utgifter til driften av gamlehjem og pleiehjem (Kapittel I), pluss utgifter til hjemmehjelp for eldre (Kapittel M.2), minus alle de inntekter som kommer til uttrykk i ovennevnte poster (kapitler), pr. innbygger over 65 år i kommunen, 1968.

Indeks 5a: Administrasjonsutgifter til sosialkontoret (Kapittel A) i prosent av det totale sosialbudsjett, 1968.

Indeks 5b: Administrasjonsutgifter til sosialkontoret (Kapittel A), pr. innbygger i kommunen, 1968.

Variasjonsbredden og gjennomsnittsverdien for de sju indeksene er vist i Tabell 8.1, og korrelasjonene mellom de sju indeksene er vist i Tabell 8.2.⁵

-
4. I sosialbudsjettene inngår ikke budsjettene for barnevern og edruskapsvern.
 5. Det må her gjøres oppmerksom på at mange av de komponenter som inngår i de enkelte indekser, er de samme, og at interkorrelasjonene av denne grunn ikke kan tas som uttrykk for samvariasjon i vanlig forstand. Interkorrelasjonene brukes som et hjelpemiddel ved valget mellom indekser for den endelige analyse.

Tabell 8.1. Variasjonsbredde og gjennomsnittsverdier for sju forskjellige indekser basert på kommunale sosialbudsjetter i 1968. N = 42.

Indekser	Variasjons- bredde	Gjennomsnitts- verdi
1a. Sosialbudsjett i prosent av kommunebudsjett	8.1-24.3%	16.3%
1b. Sosialbudsjett pr. innbygger i kommunen	kr. 137- 545	kr. 288
2. Netto sosialbudsjett minus bundne utgifter pr. innbygger i kommunen	kr. 15- 199	kr. 98
3. Post "hjelp til selv- hjelp" pr. innbygger i kommunen	kr. 0- 8	kr. 1
4. Netto utgifter til eldre pr. innbygger i kommunen	kr. 0-1560	kr. 446
5a. Administrasjons- utgifter i prosent av sosialbudsjett	0.2-10.0%	2.6%
5b. Administrasjons- utgifter pr. innbygger i kommunen	kr. 1- 18	kr. 7

Som det fremgår av Tabell 8.1, er det store variasjoner kommunene imellom med hensyn til den relative størrelsen av de summer som blir brukt i den sosiale sektor. I forhold til kommunebudsjettet varierer andelen av sosialbudsjettet mellom 8 og 24 prosent (Indeks 1a). I forhold til innbyggerantallet i kommunen varierer andelen av sosiale utgifter pr. innbygger mellom 137 og 545 kroner (Indeks 1b). For de 42 kommuner i undersøkelsen er i 1968 den gjennomsnittlige utgift pr. innbygger for ytelser i den sosiale sektor 288 kroner. Sosialbudsjettene utgjør gjennomsnittlig 16 prosent av kommunebudsjettene.

Indeks 2 representerer en videreutvikling av Indeks 1a og Indeks 1b. Ut fra den betraktning at bare den del av sosialbudsjettet som sosialstyret selv

har kontroll over kan være en indikator på praktiseringen av Lov om sosial omsorg, er de lovbestemte trygder og utgifter trukket fra sosialbudsjettet. Dessuten er inntektene på sosialbudsjettet tatt bort, ut fra samme betraktning. Det resterende sosialbudsjett er angitt pr. innbygger i kommunen. Det er denne indeks som i analysen brukes som uttrykk for R_c . Indeks 2 korrelerer positivt og ganske høyt med de andre indeksene, bortsett fra Indeks 3 og Indeks 5a.

Tabell 8.2. Interkorrelasjoner (produkt-moment) mellom de sju indekser basert på kommunale sosialbudsjetter. N = 42.

	1a	1b	2	3	4	5a	5b
1a	-						
1b	.75	-					
2	.66	.84	-				
3	.00	-.03	-.18	-			
4	.55	.76	.87	-.05	-		
5a	-.08	-.01	.09	.09	.05	-	
5b	.21	.40	.44	.07	.40	.89	-

På sosialbudsjettet er det avmerket en egen post som er kalt "Hjelp til selvhjelp". Bevilgningene over denne posten skulle ifølge intensjonene understreke sentrale aspekter ved klientbehandlingen under Lov om sosial omsorg.⁶ Ideelt sett skulle derfor størrelsen på denne posten reflektere gjennomføringen av deler av loven. I praksis viser det seg imidlertid at denne posten er lite og sporadisk nyttet. Dette betyr ikke at intensjonene bak prinsippet om hjelp til selvhjelp ikke fremmes, for i mange tilfeller vil bevilgninger til hjelpetiltak av denne type skjule seg under andre posteringer. Andelen av kommunale bevilgninger for hjelp til selvhjelp, Indeks 3, varierer mellom 0 og 8 kroner pr. innbygger (i noen kommuner er det posterte beløp faktisk negativt p.g.a. lån som fratrekkes under denne posten), og det gjennomsnittlige

6. For en diskusjon av prinsippet om "Hjelp til selvhjelp", se Appendiks C, Sosialtilfelle C.

beløp pr. innbygger er 1 krone. Indeks 3 korrelerer ikke med noen av de øvrige seks indeksene.

Indeks 4 reflekterer utgiftene til de eldre i kommunen. I denne indeks inngår alle utgifter til gamlehjem, pleiehjem, hjemmepleie og hjemmehjelp for eldre, minus alle de inntekter som kommunen får inn i forbindelse med hjelpen til eldre. Indeksen er relatert til andelen av innbyggere i kommunen som er over 65 år. Når denne gruppen her gjøres til gjenstand for spesiell oppmerksomhet, skyldes det den interesse for eldreomsorgen som ser ut til å ha dominert den sosiale sektor de siste årene. Det virker som om dette er en av de høyst prioriterte oppgavene i sosialstyrene, og det er rimelig at denne interesse vil gi seg utslag i budsjettbehandlingen.

Utgiftene til eldreomsorg varierer mellom 0 og 1560 kroner pr. innbygger over 65 år i kommunen, og den gjennomsnittlige utgift pr. innbygger over 65 år i de 42 kommunene er 446 kroner. Indeksen vil i høyere grad enn de andre indeksene være følsom overfor tidspunktet for registreringen, p.g.a. de større éngangsinvesteringer i denne sektor.

Indeks 5a og Indeks 5b, som setter sosialkontorets administrasjonsutgifter i forhold til henholdsvis det totale sosialbudsjett og i forhold til antall innbyggere i kommunen, viser en variasjonsbredde på fra 0.2 til 10 prosent, med en gjennomsnittlig andel på 3 prosent. Administrasjonsutgiftene varierer fra kr. 1 til kr. 18 pr. innbygger med en gjennomsnittlig utgift pr. innbygger på kr. 7.⁷ Utgiftene til administrasjon er ikke nødvendigvis en indikator på et effektivt sosialt apparat, men relativt store administrasjonsutgifter kan være et tegn på at kommunen er villig til å investere mye i denne sektor.

Foreløpige analyser, hvor de nevnte indeksene etter tur er blitt betraktet som avhengige variabler, samt en kvalitetsvurdering av hver enkelt indeks, også i lys av korrelasjonsmatrisen, Tabell 8.2, har ført til at vi er blitt stående ved Indeks 2 som den som er best egnet for våre analyseformål. Et moment som har vært trukket inn ved vurderingen, er at den eller de avhengige variabler som brukes i analysen, må avspeile forhold som det iallfall formelt tilligger kommunen selv og sosialstyret å ha ansvar for.

Indeks 4 er blitt brukt gjennom en fullstendig analysesekvens, men re-

7. For en fordeling av administrasjonsutgifter i sosialomsorgen på kommunenivå og for hele landet, se NOU 1972:30, op.cit., pp. 149-152.

sultatene er i hovedtrekk identiske med de resultater som er oppnådd på grunnlag av Indeks 2, og derfor ikke rapportert.

Spørsmålet om validiteten av Indeks 2 er det vanskelig å gi noen samlet vurdering av. Det er med andre ord ikke lett å slå fast til hvilken grad vårt begrep lovpraktiseringsrammen i modellen er dekket på en tilfredsstillende måte gjennom den operasjonelle definisjon vi er blitt stående ved, nemlig Indeks 2. I en situasjon hvor validiteten er usikker, kan det være en fordel å satse på et sett av operasjonelle definisjoner som avspeiler ulike aspekter ved det begrep som søkes dekket. De sju budsjettindeksene har imidlertid ikke kunnet gi noen strategiske fordeler i så måte, om de enn stadig har vært trukket inn i analysen der det har vært grunn til det. Ved tolkningen av resultatene av analysen av Indeks 2 i forhold til settene av uavhengige variabler er det derfor nødvendig å ha in mente at vi har satset på hva vi har oppfattet som den beste kompromissløsning, og at en bedre -- men dessverre ikke oppnåelig -- løsning ville ha vært et mål for lovpraktiseringsrammen svarende til vårt mål for normaksepteringsrammen.⁸

8.2. Analyse av data

8.2.1. Metode

De tre sett av uavhengige variabler, de økologiske, administrative og kommunalpolitiske, er i det følgende analysert i tur og orden i forhold til den avhengige variabel, operasjonalisert ved Indeks 2.

I Kapittel 7 ble det gjort bruk av analyse-teknikken AID (Automatic Interaction Detector), som stiller relativt enkle krav til variablene og som er velgnet når formålet er å foreta en eksplorativ undersøkelse av sammenhenger i et materiale. Opprinnelig ble samme metode brukt på det materiale som er gjenstand for analyse i dette kapittel, men særlig på grunn av at analysen nå skjer på kommunenivå og antall enheter er lavt, bare 42, ble resultatene raskt ustabile etter hvert som de forskjellige uavhengige variabler ble innført. Det ble derfor nødvendig å gjøre bruk av en mer robust metode.

Etter valget av Indeks 2 foreligger det én avhengig variabel, og formålet er å analysere denne variabel på grunnlag av et antall uavhengige variabler

8. Cf. ante, p. 165.

som må antas å være innbyrdes relatert til hverandre. For dette formål er multippel regresjons-analyse en nærliggende mulighet.⁹

En bemerkning om målingsnivået er nødvendig. I prinsippet fordrer multippel regresjons-analyse at de variabler som inngår i analysen, er målt på intervallskalanivå. Enkelte av de uavhengige variabler som er brukt her, tilfredsstillter ikke dette krav; noen er på ordinalskalanivå og noen er dikotome. I en undersøkelse som denne kan det imidlertid anses som legitimt også å gjøre bruk av variabler på lavere målingsnivå enn intervallskalanivået,¹⁰ men det er viktig å ha begrensningene for øye.

8.2.2. Økologiske variabler

De økologiske variabler som her brukes som uavhengige variabler bygger på et arbeid utført av Sweetser.¹¹ Ut fra en hypotese om at det finnes noen få grunnleggende og lineære dimensjoner som måler vesentlige sosio-kulturelle karakteristika ved kommunene, laget Sweetser en faktoranalyse basert på en rekke tilgjengelige opplysninger om de enkelte norske kommuner. I alt inngikk det i analysen 47 variabler. Ved faktoranalysen ble de store datamengder redusert til noen få, grunnleggende økologiske dimensjoner, og det ble generert fem faktorer som kan brukes til en differensiell beskrivelse av kommunene.

Faktor I ("urbanisering/sosioøkonomisk status"), som er den "sterkeste" faktor (fordi den reduserer mest av variasjonen i den opprinnelige datamatriksen), knytter seg særlig til opplysninger om botetthet, andel av økonomisk aktive kvinner, andel personer beskjeftiget i handel og tjenesteyting, og andel av befolkningen med høyere utdanning.

Faktor II ("industri/jordbruk"), den nest sterkeste faktor, baserer seg særlig på opplysninger om andel av befolkningen som er avhengig av industri eller landbruk, andel faglært og ufaglært arbeidskraft, botetthet, inntekter, politisk tilhørighet og karakteristika ved boligene.

9. En beskrivelse av metoden finnes i Hubert M. Blalock, Social Statistics (London: McGraw-Hill, 1960), pp. 326-329.

10. Cf. fotnote 1, Kapittel 7.

11. Frank L. Sweetser, Commune Differentiation in Norway, 1960: A Preliminary Report on a Factor Analytic Study (Bergen: Sosiologisk institutt, June 1970).

Faktor III ("familisme"), en middels sterk faktor, gir uttrykk for den fremherskende familiestruktur i kommunene. Denne faktor er blant annet bygget på opplysninger om andelen av befolkningen som er under 16 år, andelen av familier med barn, andel som er over 64 år, endring i befolkningens sammensetning og andelen av ny og gammel bebyggelse.

Faktor IV (sosialistisk dominans),¹² som blir ansett for å være en "svak" faktor, er blant annet basert på politisk stemmegivning, husholdningens størrelse og andelen av økonomisk aktive i kommunene.

Faktor V ("deprivasjon"), som er den svakeste av de fem faktorene, gir uttrykk for graden av mangel på ressurser i kommunene. Denne faktoren er blant annet basert på utdanningsnivå i kommunene, størrelsen på skattene, inntektsforhold, antall rom pr. innbygger og flytting.¹³

Hver eneste norsk kommunes posisjon på de fem faktorer kan markeres ved en faktorskåre. Den enkelte kommunes "profil" med hensyn til disse grunnleggende økologiske dimensjoner kan derfor angis ved hjelp av fem faktorskårer.

I det følgende har vi benyttet oss av Sweetser's arbeid og har latt de fem økologiske faktorene inngå som uavhengige variabler i forhold til praktiseringen av Lov om sosial omsorg, målt ved visse vesentlige aspekter av de kommunale sosialbudsjettene.¹⁴

Tabell 8.3 viser variasjonsbredden for skårene på de fem faktorene for alle landets kommuner og for de 42 kommuner i utvalget. Utvalgskommunene

12. Av Sweetser kalt "left politics".

13. For fullstendige opplysninger om variabeldefinisjoner, om de enkelte faktorer og intensiteten av de variabler de bygger på, henvises til ibid., pp. 44-56.

14. Sweetser's arbeid er basert på data fra 1960. For å oppnå sammenliknbarhet med vårt materiale for 1968 er det foretatt en transformasjon av 1960-dataene til 1968-nivå. For en nærmere beskrivelse av denne transformasjon henvises det til program Komreg i det økologiske arkivsystem, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Sweetser betraktet sine faktorskårer som foreløpige. Det er nødvendig, sier han, å foreta ytterligere bearbeidelse og forbedring av selve faktormatrisen. Dessuten er det ikke klarlagt hvilken metode for beregning av faktorskårer som er den mest velegnete for faktoriell økologi. Den bruk som her blir gjort av Sweetser's faktorskårer må selvsagt også sees som foreløpig og tentativ. Sweetser har selv fortsatt bearbeidelsen av sitt materiale, og hans endelige faktorer kan komme til å avvike noe fra dem denne analysen bygger på.

Tabell 8.3. Variasjonsbredden i de økologiske faktorskårene for samtlige kommuner i landet og for de 42 utvalgskommunene. ^(a)

	Samtlige kommuner	Utvalgs-kommunene
<u>Faktor I</u> Urbanisering/ sos. øk. status	34 - 127	34 - 59
<u>Faktor II</u> Industri/ jordbruk	30 - 77	30 - 71
<u>Faktor III</u> Familisme	23 - 80	31 - 75
<u>Faktor IV</u> Sosialistisk dominans	15 - 70	37 - 67
<u>Faktor V</u> Deprivasjon	23 - 79	32 - 65

(a) Faktorskårene er standardiserte z-skårer som (for samtlige kommuner i landet) har et middeltall på 50 og et standardavvik på 10.

Tabell 8.4. Produkt-moment korrelasjoner mellom fem økologiske variabler og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2)

Økologiske variabler	Indeks 2
Faktor I (Urbanisering/sosioøkonomisk status)	.01
Faktor II (Industri/jordbruk)	.65
Faktor III (Familisme)	-.08
Faktor IV (Sosialistisk dominans)	.28
Faktor V (Deprivasjon)	-.03

er temmelig skjevt fordelt med hensyn til Faktor I, og også noe skjevt fordelt med hensyn til Faktor IV. Ellers plasserer utvalgskommunene seg noenlunde som for landet under ett.

Tabell 8.4 viser korrelasjonene mellom de fem faktorene og Indeks 2. Indeks 2 viser ingen korrelasjon med Faktor I, Faktor III og Faktor V. Korrelasjonen med Faktor IV er svakt positiv, mens korrelasjonen med Faktor II er positiv og relativt høy.

Resultatene fra regresjons-analysen er presentert i form av beta-koeffisienter i Tabell 8.5. Beta-koeffisientene indikerer hvor mye endring som fremkalles i den avhengige variabel gjennom en standardisert endring i hver av de uavhengige variablene, når det er kontrollert for de andre uavhengige variablene i analysen.¹⁵ Det fremgår med all tydelighet at det bare er én av de fem faktorene som bidrar til å forklare variasjonen i Indeks 2, nemlig Faktor II, som er den faktor som antas å kunne beskrive kommunene etter industrialiseringsgrad. De øvrige faktorer er uten betydning i denne sammenheng. Indeks 2 korrelerer positivt med Faktor II; dette innebærer, grovt uttrykt, at jo mer industrialiserte kommunene er, desto større er deres fritt disponerbare sosialbudsjett pr. innbygger.

Tabell 8.5. Standardiserte beta-koeffisienter for fem økologiske variabler i forhold til en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2)

Økologiske variabler	Indeks 2
Faktor I (Urbanisering/sosioøkonomisk status)	.02
Faktor II (Industri/jordbruk)	.62
Faktor III (Familisme)	-.13
Faktor IV (Sosialistisk dominans)	.14
Faktor V (Deprivasjon)	-.01

Multipel korrelasjonskoeffisient og F-testparameter for regresjonen:

Avhengig variabel	R	R ²	F-test ^(a)	p
Indeks 2	.68	.46	6.09	< .001

(a) For 5 og 36 frihetsgrader.

15. Blalock, op.cit., p. 345.

For å forstå denne korrelasjonen bedre, er det nødvendig med en mer detaljert betraktning av de variabler som sterkest bidrar til Faktor II.

Denne faktor er bipolar i den forstand at de kommuner som har høy positiv faktorskåre, er typiske industrikommuner, mens kommuner med høy negativ faktorskåre er typiske jordbrukskommuner. Det som karakteriserer industrikommunene, er at en relativ høy andel av befolkningen (1) er økonomisk avhengig av industri, (2) er faglært og ufaglært arbeidskraft i industri og gruvedrift, (3) er gift, (4) bor i tettsteder, (5) har relativt høye inntekter, (6) har innlagt bad og toalett; og (7) at det i kommunen finnes relativt mange tettsteder og (8) finner sted en viss innflytting. Det som karakteriserer jordbrukskommunene er at en relativ høy andel av befolkningen (1) er økonomisk avhengig av jordbruk, (2) bor på større gårdsbruk, (3) har store boliger, (4) er selvstendige næringsdrivende, (5) stemmer på Senterpartiet, (6) er født i kommunen, (7) har relativt mange som er økonomisk avhengige av dem og (8) at det i kommunen er relativt store områder med dyrket mark. Alle disse variablene er selvfølgelig interkorrelerte.

Sammenhengen mellom industrialiseringsgrad og den relative størrelsen på sosialbudsjettet er forsåvidt ikke overraskende. Det er i alle fall tre typer av forklaringer som kan komme på tale her. For det første har industrikommuner gjennomgående bedre økonomi enn jordbrukskommuner og har derfor bedre råd til utgifter i den sosiale sektor. For det andre vil industrikommuner gjennomgående ha flere sosiale problemer enn jordbrukskommuner og er derfor nødt til å investere mer i den sosiale sektor. For det tredje vil jordbrukskommunene ofte definere sosiale problemer på en annen måte enn industrikommunene. På bygda finnes det i større utstrekning tradisjoner som tilsier at folk skal klare seg selv, at jorden som oftest kan skaffe det nødvendige til livets opphold, og at det tilkommer de nærmeste å hjelpe om vanskene skulle bli for store. Derfor oppfattes det heller ikke som så nødvendig å satse sterkt i den sosiale sektor. Disse forklaringene skal vi komme tilbake til siden.

Det som er overraskende er den manglende korrelasjon mellom Faktor I (urbanisering/sosioøkonomisk status)¹⁶ og sosialbudsjettens relative

16. Høye faktorskårer på denne faktor er indikert ved (1) stor tetthet, (2) høy andel av kvinner i yrkeslivet, høy andel av befolkningen som er økonomisk avhengig av (3) handel, og (4) tjenesteyting, høy andel av befolkningen i (5) akademiske yrker, og (6) med høyere utdanning, og (7) relativt høye inntekter, og (8) en relativt liten andel av befolkningen med lav utdanning.

størrelse, som målt ved Indeks 2. Dette betyr at størrelsen på investeringene i sosialsektoren ikke varierer med urbaniseringsgraden. I tidligere norske undersøkelser har det som regel ikke vært skilt mellom industrialisering og urbanisering; de har vært betraktet som to tett sammenknyttede funksjoner.¹⁷ Sweetsers typologisering av kommunene tillater imidlertid et slikt skille.

Både Faktor I og Faktor II har relativt høye ladninger på variabelen inntekt, som vel iallfall i noen grad reflekterer den kommunale økonomi. En kan derfor ikke uten videre konstatere at god kommunal økonomi også betinger høye sosialutgifter. Kommuner med en høy grad av urbanisering er blant annet karakterisert ved at de har en høy andel av innbyggere som tradisjonelt ikke har behov for sosiale hjelpetiltak (jfr. fotnote 16). Dessuten er de karakterisert ved en næringsstruktur som gir de personer som kunne tenkes å ha behov for offentlig hjelp, muligheter for å ta arbeid, jfr. den store andel av økonomisk aktive kvinner og den store andel av befolkningen som er avhengig av handel og tjenesteyting. I motsetning til de urbaniserte kommuner har industrikommunene et stort innslag av ufaglært arbeidskraft som ikke har andre arbeidsmuligheter å spille på, fordi det er vanskelig for både dem og deres ektefeller å få annet arbeid dersom de først er kommet i økonomiske vansker.¹⁸

Faktor V, (deprivasjon) viser heller ingen sammenheng med den relative størrelsen på sosialbudsjettene.¹⁹ Selv om dette er en "svak" faktor, var det likevel her en skulle ha ventet en sterk sammenheng. Dette er nemlig en faktor som i særlig grad er egnet til å skille ut de kommunene som er mest avhengige av sosiale hjelpetiltak.

17. Jfr. Statistisk sentralbyrås kommunetypeinndeling som mange undersøkelser har basert seg på. Eldrid Nordbø, op.cit., bruker også denne kommuneinndelingen og konkluderer med at urbaniseringsgrad, nest etter kommunenes økonomi, er den faktor som korrelerer sterkest (positivt) med størrelsen på sosialbudsjettet, pp. 31-32.

18. Det er her viktig å være oppmerksom på at utvalgskommunene bare representerer den nederste del av spektret med hensyn til fordelingen på Faktor I, jfr. Tabell 8.3. Det kan tenkes at en bedre representasjon av kommuner med høy grad av urbanisering ville ha brakt frem andre resultater.

19. Høye faktorskårer betyr at (1) en høy andel av befolkningen er uten utdanning, (2) kommunene mottar skatteutjevningmidler, (3) en høy andel av befolkningen har lave inntekter og (4) en høy andel av befolkningen har relativt trange boligforhold.

Men, om disse kommunene har størst behov for sosiale hjelpetiltak, er de samtidig de kommuner som minst har råd til å investere i den sosiale sektor.

3.2.3. Administrative variabler

Under dette avsnitt analyseres sosialbudsjettet i lys av en del karakteristika ved sosialadministrasjonen i de forskjellige kommunene. Det inngår åtte administrative variabler i analysen.

(1) Den første av disse gjelder sosiallederens utdanning og er tatt med ut fra den betraktning at en sosialleder med en faglig forankring vil stå sterkere i argumentasjonen for en adekvat dimensjonering av sosialbudsjettet.²⁰ En faglig utdanning er her definert som fullført sosialskole (hva enten den er 1-, 2- eller 3-årig), eller fullført etatsopplæring for sosiale tjenestemenn, eller en serie av kurser som er relevante for arbeidet i den sosiale sektor (f.eks. trygdekurser, arbeidsformidlingskurser, m.m.).²¹ All annen utdanning blir i denne sammenheng definert som ikke-faglig utdanning. I analysen har kategoriene fått henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

(2) Som et mål på sosiallederens oppfatning og håndtering av sosiale problemer, brukes sosiallederens skåre på indeksen for normaksepteringsrammen som en av de administrative variabler.²²

(3) I mange kommuner er sosiallederen ansatt på deltid. Det er rimelig å anta at en heltidsansatt sosialleder i motsetning til en deltidsansatt sosialleder, vil ha større muligheter for å påvirke det som skjer i den sosiale sektor og definere hva som skal skje med sosialbudsjettet. I analysen har de to kategoriene fått henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

Mens de foregående tre variabler hadde å gjøre med egenskaper ved

20. Det vil være ulike oppfatninger av hvorvidt en øking i sosialbudsjettet i seg selv er en målsetting for den sosiale sektor. Denne diskusjonen kommer vi tilbake til i sammenfatningen av dette kapittel.

21. Profesjonelle sosialarbeidere vil kanskje være uenig i denne definisjon, men p.g.a. de små tall som det opereres med i denne analysen, ville det være vanskelig å skille ut sosialledere med sosionom-utdanning som en egen gruppe.

22. Cf. ante, pp. 108-113.

sosiallederen, har de følgende tre å gjøre med egenskaper ved selve administrasjonen.

(4) Den første av disse administrative variabler gjelder sosialadministrasjonens forhold til andre organer i den sosiale sektor og de kontormessige rutiner som er lagt opp for å ta vare på slike kontakter. Det arbeides her ut fra den hypotese at en sosialadministrasjon som er integrert i andre deler av kommunen, også vil ha lettere for å fremme forståelse for sine behov når det kommer til tildeling av ressurser. Denne variabel operasjonaliseres ved hjelp av spørsmål om hvilke parter det tas kontakt med for sosialstyremøtene. De sosialledere som vanligvis tar kontakt også med andre enn sosialstyreformennene (f.eks. trygdekasse, skoleadministrasjon og andre fagfolk) defineres som en sosialadministrasjon med god kontakt til andre deler av den kommunale administrasjon. De som sjelden eller aldri tar kontakt defineres som en isolert sosialadministrasjon.²³ De to kategorier er i analysen gitt henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

(5) I mange kommuner har kommunestyret en nokså sterk kontroll med sosialstyret og sosialadministrasjonen, fordi kommunestyret enten nekter å vedta en låneramme for sosiale hjelpetiltak, slik at alle lån må opp i kommunestyret til godkjenning, eller vedtar en låneramme som setter en grense for størrelsen på de lån som kan deles ut uten at kommunestyret har godkjent lånets formål og art.²⁴ Ifølge loven skal sosialstyret ha en låneramme som det kan disponere fritt innenfor. Det er her vanskelig å si om de uavhengige sosialstyrer som kan disponere fritt innenfor den vedtatte låneramme også er de som vil stå sterkest i kampen om midler til sosialsektoren, eller om kommunestyret vil være mest generøst overfor de sosialstyrer de har kontroll med gjennom restriksjoner på lånerammen. Det er imidlertid sannsynlig at de kommuner som skaper avhengige sosialstyrer, dvs. sosialstyrer som må gå til kommunestyret for godkjenning av alle lån, også er de kommuner som har minst tiltro til at sosialadministrasjonen skal få lov til å håndtere de sosiale problemer og derfor også vil være de mest restriktive med hensyn til tildelingen av midler til den sosiale sektor. I analysen har de uavhengige sosialstyrer fått tallverdien 1, de avhengige tallverdien 2.

23. Jfr. Appendiks B, Spørreskjema b, spm. 13, 14 og 15.

24. Jfr. spm. 9 og 10.

(6) En av de administrative rutiner som har betydning for den systematiske informasjonsoppsamling i sosialadministrasjonen, er de klientrapporter som blir utferdiget før sakene legges frem for sosialstyret. I noen kommuner blir det ikke utferdiget rapporter, og avgjørelsene i sakene blir i sosialstyremøtet basert på den informasjon som kommer frem i møtet.²⁵ Det er sannsynlig at systematisk informasjonsinnsamling gir et bedre grunnlag for å vurdere behovene i den sosiale sektor og for å fremme nye budsjetttiltak enn en mer tilfeldig informasjonsinnsamling. De to kategorier av sosialstyret har i analysen fått henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

(7) Noe direkte mål for sosialstyrets aktivitetsnivå har vi ikke. Derimot har vi sosiallederens vurdering av aktivitetsnivået, og bruker denne vurdering som én av de administrative variabler.²⁶ Det forutsettes da at et sosialstyre som er aktivt, også vil bruke en del av sin aktivitet til å påvirke de bevilgende myndigheter, mens et inaktivt sosialstyre også vil være inaktivt på dette område. Et aktivt styre (iflg. sosiallederens vurdering) er gitt tallverdien 1, et inaktivt 2.

(8) Som den siste av de administrative variabler har vi inkludert sosialstyrets gjennomsnittlige normaksepteringskår ut fra den forutsetning at jo nærmere sosialstyret ligger intensjonene i Lov om sosial omsorg, desto sterkere vil det se behovet for et slagkraftig budsjett og det vil derfor kanalisere en del av sine krefter inn i fremstøt for et bedre sosialbudsjett.²⁷

Ut over de nevnte åtte variabler har vi også inkludert den av de økologiske variabler som i foregående analyse forklarte mest av variasjonen i sosialbudsjettene, nemlig Faktor II. Det at denne variabel tas med, har den fordel at vi holder rede på variasjonen som allerede er forklart og kan kontrollere for de økologiske sider ved kommunestrukturen og deres innvirkning på de administrative variabler. Dette betyr at typer av kommuner kan sammenliknes direkte.

Interkorrelasjonene fremgår av Tabell 8.6. Gjennomgående er korrelasjonene mellom de administrative variabler små. Dette kunne tyde på at vi har fått tak i dårlige indikatorer på de administrative forholdene i sosial-

25. Jfr. spm. 11 og 12.

26. Jfr. spm. 22-27.

27. Cf. ante, pp. 108-113.

Tabell 8.6. Interkorrelasjoner (produkt-moment) mellom åtte administrative variabler, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) Faglig utdannet ledelse	-									
(2) Lederens normaksepteringsramme	.28	-								
(3) Heltids ledelse	.42	-.02	-							
(4) Kontakt med øvrige sosialsektor	.24	.22	.03	-						
(5) Uavhengighet i administrasjonen	.14	.11	.14	.10	-					
(6) Informasjonsopp-samling	.22	.30	.22	.11	.15	-				
(7) Sosialstyrets aktivitetsnivå	-.22	-.35	-.11	-.19	-.16	-.46	-			
(8) Sosialstyrets normaksepteringsramme	.26	.16	.08	.04	-.06	.08	.06	-		
(9) Faktor II	-.24	-.16	-.30	-.27	.38	-.28	.19	-.32	-	
(10) Indeks 2	.01	-.08	-.20	-.12	.35	-.16	.18	-.24	.65	-

sektoren. Men det kan også tyde på at sammenhengene reelt ikke er sterke. Eksempelvis kan det være slik at en faglig utdannet ledelse ikke har en fullt så sterk eller éntydig virkning på de administrative forholdene som det ofte gis uttrykk for.

Sosialstyrets aktivitetsnivå, slik sosiallederen bedømmer det, korrelerer negativt med nesten samtlige variabler. Det er rimelig at en faglig utdannet leder, eller en leder med en vid normaksepteringsramme, vil være mer kritisk overfor sosialstyret enn en leder uten faglig utdanning. Et annet og mer direkte mål for sosialstyrets aktivitetsnivå ville nok ha vist en annen profil.

Faktor II korrelerer negativt med samtlige administrative variabler unntatt én, dvs. jo mer industrialiserte kommunene er, desto oftere har de faglig utdannet ledelse, fulltids ledelse, etc. Bare i forhold til administrasjonens uavhengighet er korrelasjonen positiv; altså, jo mer industrialiserte kommunene er, desto oftere er det innført kontroll overfor sosialstyrets lånemuligheter. Også Indeks 2 korrelerer positivt med denne variabelen, noe som forteller at sannsynligheten for en avhengig administrasjon stiger med stigende disponibel andel av sosialbudsjettene. Korrelasjonene er imidlertid ikke høye.

Resultatene fra regresjonsanalysen er vist i Tabell 8.7. Det er her bare én av beta-koeffisientene som utviser en viss størrelse, nemlig den som angir sammenhengen mellom kommunenes industrialiseringsgrad (Faktor II) og sosialbudsjettets størrelse (Indeks 7). Den nest største beta-koeffisient antyder en viss positiv sammenheng mellom faglig utdannet ledelse av sosialkontoret og sosialbudsjettets relative størrelse, dvs. faglig ledelse gir gjennomsnittlig mindre sosialbudsjetter. De øvrige administrative forhold som her inngår i analysen, må anses å være uten noen klar innflytelse på den avhengige variabel.

Resultatene tyder på at den utforming som den administrative struktur har fått innenfor rammen av Lov om sosial omsorg, er av mindre betydning for utformingen av sosialbudsjettet, som uttrykt ved Indeks 2. Etter alt å dømme har kommunenes økologiske struktur, slik denne struktur gir seg uttrykk gjennom Faktor II, en sterkere gjennomslagskraft. De antakelser vi i det foregående har satt frem om sosialstyremedlemmenes aksepteringsramme som betydningsfull for påvirkningen av sosialbudsjettene, ser ut til å kunne ha lite for seg. I sammenfatningen av resultatene fra de tre analysene sist i kapitlet kommer vi nærmere inn på disse problemene.

Tabell 8.7. Standardiserte beta-koeffisienter for åtte administrative variabler, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2)

Administrative variabler	Indeks 2
(1) Faglig utdannet ledelse	.24
(2) Lederens normaksepteringsramme	-.02
(3) Heltids ledelse	-.14
(4) Kontakt med øvrige sosialsektor	.01
(5) Uavhengighet i administrasjonen	.14
(6) Informasjonsoppsamling	.04
(7) Sosialstyrets aktivitetsnivå	.15
(8) Sosialstyrets normaksepteringsramme	-.14
(9) Faktor II	.55

Multipel korrelasjonskoeffisient og F-testparameter for regresjonen:

Avhengig variabel	R	R ²	F-test ^(a)	p
Indeks 2	.70	.49	3.37	< .05

(a) For 9 og 32 frihetsgrader.

8.2.4. Kommunalpolitiske variabler

Den tredje gruppe av uavhengige variabler knytter seg til karakteristika ved det kommunalpolitiske miljø som sosialstyret befinner seg innenfor.

Det inngår i alt sju kommunalpolitiske variabler i denne analysen. De to første variablene har å gjøre med sosialstyrets forhold til to av de viktigste kommunalpolitiske organer, nemlig formannskap og kommunestyre. I argumentasjonen om hvordan sosialstyret kan gjøres til et slagkraftig organ gjennom selektiv rekruttering, møter man på den ene side argumenter som går ut på at jo flere formannsskaps- og kommunestyremedlemmer man kan få inn i sosialstyret, desto bedre vil sosialstyret kunne fremme sine krav

ved budsjettbehandlingen, og på den annen side argumenter som understreker behovet for "sektorforsvarere" uten andre lojaliteter.²⁸ Det er derfor tatt utgangspunkt i to kommunalpolitiske variabler for å belyse dette forhold.

(1) Den ene har å gjøre med spørsmålet om det finnes formannskapsmedlemmer i sosialstyret.²⁹ Sosialstyrer med én eller flere slike medlemmer faller i analysen i en kategori med tallverdien 1. Dersom det ingen formannskapsmedlemmer finnes i sosialstyret, har kategorien fått verdien 2.

(2) Den andre variabel har å gjøre med antallet av kommunestyremedlemmer i sosialstyret. Sosialstyrer med to eller flere kommunestyremedlemmer, faller i en kategori med tallverdien 1. Dersom det er færre enn to kommunestyremedlemmer, har kategorien fått tallverdien 2.

(3) Den tredje variabel er ment å skulle avspeile konflikten mellom fagfolk og folkevalgte i synet på sosiale problemer, i og med at noen folkevalgte vil ha behov for å understreke at de representerer legmannssynet som en motvekt til ekspertisen. Denne variabel er basert på et spørsmål til de folkevalgte om det er noen kunnskaper de har savnet i forbindelse med sitt arbeid i sosialstyret. Jo flere det er i sosialstyret som hevder et syn som at de i slikt arbeid bare har behov for sunn fornuft og ellers ikke ønsker flere kunnskaper, desto mindre profesjonelt vil sosialstyret kunne forventes å være i sin håndtering av sosiale problemer og desto mindre grunnlag vil det ha for å påvirke utformingen av sosialbudsjettet.³⁰ Dersom det i sosialstyret er tre eller flere sosialstyremedlemmer som hevder dette syn har denne kategori i analysen fått tallverdien 1. Den øvrige gruppen har fått tallverdien 2.

Den fjerde og femte variabel har å gjøre med kontinuitet i rekrutteringen og sosialstyrets forpliktelser overfor tidligere vedtak og normer. På den ene side kan det hevdes at jo flere tidligere forsorgsstyremedlemmer og sosialstyremedlemmer det nye sosialstyre har, desto vanskeligere vil det ha for å akseptere nye definisjoner av sosiale problemer og hjelpetiltak, og desto

28. Jfr. også tidligere diskusjon omkring dette, pp. 100-101 og pp. 159-160.

29. Antallet av sosialstyremedlemmer varierer mellom 5 og 21 i vårt materiale, og det er sammenheng mellom kommunens økologiske struktur og sosialstyrets størrelse, se f.eks. Tabell 8.8. I analysen er det derfor kontrollert for antall sosialstyremedlemmer.

30. Jfr. Appendiks B, Spørreskjema a, spm. 46.

mindre press vil det skape for å øke sosialbudsjettet med nye poster. På den annen side har det vært hevdet at kontinuitet i sosialstyret gir det styrke til å vende seg mot nye og mer krevende oppgaver.

(4) Den ene av disse variablene er basert på antallet av tidligere forsorgsstyremedlemmer i sosialstyret, slik at sosialstyrer som har to eller flere forsorgsstyremedlemmer i analysen har fått tallverdien 1, mens den øvrige gruppen har fått tallverdien 2.

(5) Den andre av disse variablene er basert på antallet av tidligere sosialstyremedlemmer i sosialstyret. Dersom sosialstyret har tre eller flere tidligere sosialstyremedlemmer, har det i analysen fått tallverdien 1, mens de øvrige har fått tallverdien 2.

De to siste av de kommunalpolitiske variablene er de samme som de to administrative variablene, nemlig (6) sosiallederens normaksepteringsramme og (7) sosialstyrets gjennomsnittlige normaksepteringsramme. Begrunnelsen for å ta dem med også i denne sammenheng har å gjøre med den forventede innflytelse som opinionsspredere og pressgruppeagenter folkevalgte og sosialledere med et høyt aksepteringsnivå burde kunne antas å ha for utviklingen av ressurser til hjelpetiltak i den sosiale sektor.

Ut over de nevnte kommunalpolitiske variabler er antallet medlemmer i sosialstyret inkludert som en kontrollvariabel. Denne variabel har sammenheng med en del strukturelle trekk ved kommunen, som f.eks. innbyggerantall og kommunetype.

Til sist har vi også i denne analysen inkludert den av de økologiske variabler som i den første analysen forklarte mest av variasjonen i den avhengige variabel, nemlig Faktor II. Begrunnelsen er den samme.

Interkorrelasjonene fremgår av Tabell 8.8. Det er ingen av korrelasjonene innenfor settet av kommunalpolitiske variabler som fremstår som særlig sterke. (Korrelasjonen mellom antall formannskapsmedlemmer- og kommunestyremedlemmer har selvsagt ingen reell interesse i og med at de to variabler ikke er definert uavhengig av hverandre.) Korrelasjonene mellom antall sosialstyremedlemmer, den økologiske variabelen (Faktor II) og sosialbudsjettets relative størrelse (Indeks 2) er relativt høye, i overensstemmelse med det som er sagt i det foregående. Interessant er det å legge merke til at de nest høyeste korrelasjonskoeffisienter får vi omkring profesjonalisering av sosialstyret, hvor det vi har definert som "legmannsskjønn"

Tabell 8.8. Interkorrelasjoner (produkt-moment) mellom sju kommunalpolitiske variabler, antall medlemmer i sosialstyret, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) Antall formannskapsmedlemmer	-									
(2) Antall kommunestyremedlemmer	.46	-								
(3) Profesjonalisering av sosialstyret	.34	.30	-							
(4) Innslag av tidligere forsorgstyremedlemmer	-.02	-.01	.14	-						
(5) Innslag av tidligere sosialstyremedlemmer	.14	.14	.28	.08	-					
(6) Lederens normaksepteringsramme	.21	.01	-.06	-.01	-.13	-				
(7) Sosialstyrets normaksepteringsramme	.15	.05	.07	-.15	.06	.16	-			
(8) Antall medlemmer i sosialstyret	-.17	-.19	-.25	-.14	-.28	.00	-.09	-		
(9) Faktor II	-.11	-.21	-.12	-.18	-.16	-.16	-.32	.63	-	
(10) Indeks 2	.03	-.13	-.20	-.08	-.16	-.08	-.24	.57	.65	-

mister noe av sitt fotfeste når det er et innslag av formannskapsmedlemmer, kommunestyremedlemmer, og tidligere sosialstyremedlemmer i sosialstyret.

Tabell 8.9 viser resultatene av regresjonsanalysen. Igjen er det den økologiske faktor, graden av industrialisering, som i forhold til Indeks 2 viser den høyeste beta-koeffisient, mens antallet av sosialstyremedlemmer, som er korrelert med visse økologiske variabler, har den nest høyeste beta-koeffisient. Den eneste av de egentlig kommunalpolitiske variabler som antyder en sammenheng med sosialbudsjettens relative størrelse, er antallet av formannskapsmedlemmer i sosialstyret. Sammenhengen er svakt positiv, dvs. dersom det finnes én eller flere formannskapsmedlemmer i sosialstyret, er størrelsen på sosialbudsjettene gjennomgående mindre. De andre kommunalpolitiske variabler må antas å være uten noen klar betydning. Den nærmeste drøfting av resultatene er gitt i det følgende avsnitt.

Tabell 8.9. Standardiserte beta-koeffisienter for sju kommunalpolitiske variabler, antall medlemmer i sosialstyret, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2).

Kommunalpolitiske variabler	Indeks 2
(1) Innslag av formannskapsmedlemmer	.23
(2) Innslag av kommunestyremedlemmer	-.04
(3) Profesjonalisering av sosialstyret	-.15
(4) Innslag av tidligere forsorgsstyremedlemmer	.06
(5) Innslag av tidligere sosialstyremedlemmer	-.01
(6) Lederens normaksepteringsramme	-.05
(7) Sosialstyrets normaksepteringsramme	-.07
(8) Antall medlemmer i sosialstyret	.28
(9) Faktor II	.45

Multipel korrelasjonskoeffisient og F-testparameter for regresjonen:

Avhengig variabel	R	R ²	F-test ^(a)	p
Indeks 2	.72	.52	3.76	< .01

(a) For 9 og 32 frihetsgrader.

8.3. Sammenfatning

Etter å ha belyst sosialstyremedlemmenes grad av akseptering av noen av de normer som ligger til grunn for intensjonene i Lov om sosial omsorg, har vi i dette kapittel tatt for oss bestemte sider ved praktiseringen av loven. I overensstemmelse med den modell som ble utviklet i Kapittel 4, har vi forsøkt å finne brukbare operasjonelle mål for denne lovpraktiseringen, og der- nest vise hvilke faktorer som kan antas å ha innflytelse på hva vi har kalt lov- praktiseringsrammen eller R_c . Det mål for R_c vi er blitt stående ved, etter å ha vurdert flere alternative mål, er den relative størrelsen -- i forhold til antall innbyggere i kommunen -- av summen av de deler av sosialbudsjettet som sosialstyret selv kan disponere noenlunde fritt. Operasjonelle definisjo- ner innebærer ofte en innskrenkning i forhold til de mer generelle intensjoner. Det hefter også, som vi har påpekt, åpenbare validitetsproblemer ved vårt mål for R_c . I Kapittel 9 har vi delvis av denne grunn trukket inn noen andre aspekter ved sosialstyrets virksomhet som lovutøvere, og har derigjennom gitt en kompletterende analyse av lovpraktiseringen.

Sosialbudsjettets størrelse, eller de deler av sosialbudsjettene som vi har basert oss på i denne undersøkelsen, vil variere med mange andre for- hold i kommunene som vi ikke har kunnet vurdere direkte, eller kontrollere for. Det har vært vist, gjennom andres arbeider, at størrelsen på sosial- budsjettene korrelerer med visse økologiske variabler,³¹ og med spesifikke trekk ved kommunenes befolkning, såsom sysselsettingsstruktur og demogra- fisk sammensetning.³² Også nærværende undersøkelse gjør det klart at øko- logisk struktur er sterkt relatert til det mål for R_c vi har basert oss på, i og med at Sweeters Faktor II, en bipolar faktor som differensierer kommu- nene langs en dimensjon fra industrialisering til jordbruk, gjør seg gjeldende i så stor grad. Denne faktor, som samler virkningene av en rekke enkelt- variabler, er inkludert blant variablene i alle de delanalyser som er beskrev- vet i dette kapittel. I analysen av relasjonene mellom de administrative va- riabler og R_c , og mellom de kommunalpolitiske variabler og R_c , fungerer

31. Nordbø, op.cit.

32. Walter Korpi, Fattigdom i velfärden, (Stockholm: Tiden förlag, 1971), pp. 46-61. Dessuten er det vist at forbruket av forskjellige sosiale ytel- ser varierer med økologiske strukturer, se Jon Eivind Kolberg, Sosial- Norge. En studie av trygdeforbruk, (Tromsø: Institutt for samfunns- vitenskap 1972, foreløpig rapport).

Faktor II som en viktig kontrollvariabel, og de enkelte beta-koeffisienter kan derfor tolkes på bakgrunn av at også innvirkningen av denne viktige faktor er eliminert.

Det man da skal være klar over, er at den del av variasjonen i R_c som ikke allerede er forklart ved Faktor II, og som potensielt skulle kunne forklares ved de administrative og de kommunalpolitiske variabler (og som ikke faller i kategorien restvariasjon), ikke gir grunnlag for noen forventning om sterke og klare sammenhenger.

De økologiske trekk ved kommunene ser altså ut til å være av stor betydning for forståelsen av sosialbudsjettene dimensjonering. Når vi trekker inn andre og mer manipulerbare variabler, som hittil i den sosialpolitiske diskusjonen har vært ansett som betydningsfulle, viser de seg da også ifølge de data vi sitter inne med å ha liten eller ingen innvirkning. Ett av kriteriene for valget av våre variabler har nettopp vært at de er blitt ansett som sosialpolitisk sentrale, dvs. det er variabler som har vært lansert som vesentlige i drøftingene av spørsmålet om hvordan en mest effektivt kan fremme noen av intensjonene i Lov om sosial omsorg, og det er variabler som en har antatt kunne manipuleres til fordel for mer ønskelige forhold på den sosiale sektor. Det ligger i dette at de uavhengige variabler som er blitt trukket inn i analysen av lovpraktiseringen, i betydelig grad hviler på en sosialpolitisk begrunnelse. På samme måte har vårt operasjonelle mål for lovpraktiseringen, uttrykt gjennom dimensjoneringen av sosialbudsjettene, og som i dette kapittel har tjent som avhengig variabel, en viss grad av forankring i utbredte antakelser om hvordan sosialomsorgssektoren fungerer. Dette er i tråd med de intensjoner det ble gjort rede for i Kapittel 1.³³

Et sammendrag av delanalysene i dette kapittel er gitt i det følgende:

(1) Det første sett av uavhengige variabler brukt i dette kapittel er hentet fra Sweetsers faktoranalyse av norsk kommunestruktur. Med utgangspunkt i et stort antall økologiske variabler har han fått frem et begrenset antall grunnleggende dimensjoner eller faktorer som i en eksplorerende undersøkelse som denne kan forutsettes å differensiere mellom kvantitativt og kvalitativt ulike typer av kommuner.

Av de fem faktorer er det som nevnt én som har vist seg å være klart relatert til vårt operasjonelle mål for R_c , nemlig den som antas å avspeile

33. Cf. særlig pp. 13-14.

en dimensjon som går fra industrialisering til jordbruksnæring. Urbaniseringsfaktoren gir derimot ikke noe utslag. Det er blitt antydning at håndtering av sosiale problemer så vel som forekomsten av sosiale problemer som faller inn under loven, differensieres på forskjellig vis langs de to nevnte faktorer. Men det er først når disse to grunnleggende faktorer er blitt gjort til gjenstand for nærmere analyse at deres grad av sammenknytning med sosialomsorgssektoren kan bli bedre klarlagt.

(2) Det annet sett av uavhengige variabler som er tatt med i denne del av analysen, er de såkalte administrative variabler, som inkluderer sosialleders faglige utdanning, normaksepteringsramme og hvorvidt vedkommende er ansatt på heltid eller på deltid. Dessuten har vi sett på visse karakteristika ved sosialadministrasjonen, nemlig presentasjonen av klientinformasjon, avhengigheten av kommunestyrene, og forholdet til andre organer innenfor kommunene. Ingen av disse forhold viser seg å ha noen særlig betydning for sosialbudsjettens relative størrelse, jfr. Tabell 8.7. Dette betyr for eksempel at selv en sosialadministrasjon med en leder som både har faglig bakgrunn, vid normaksepteringsramme og som ellers tar vare på viktige deler av de forutsetninger som ligger til grunn for et adekvat sosialomsorgssystem, gjennomgående ikke greier å påvirke størrelsen av de "frie" delene av sosialbudsjettet slik at det slår ut i vår analyse. Nå kan det tenkes at våre måleredskaper er for grove og at analysen ikke er finmasket nok til å fange opp de variasjoner som måtte finnes. Men vel så tenkelig er det at andre strukturelle trekk ved kommunene -- ut over de trekk vi allerede har kontrollert for -- har så mye større gjennomslagskraft og representerer så mye større påvirkninger enn det sosialadministrasjonen kan få til.

Viktig er det i denne sammenheng å peke på at utbyggingen av de forskjellige sektorene i kommunene sannsynligvis går parallelt, slik at nivået i sosialadministrasjonen stort sett ikke er vesentlig anderledes enn det er i andre deler av kommuneadministrasjonen. På samme måte som sosialbudsjettene vil variere med bestemte strukturelle trekk ved kommunene, så vil budsjettene for de andre kommunale sektorene langt på vei variere med de samme strukturelle trekk. Og blir det først ansatt faglig ekspertise i én sektor, vil sannsynligheten nok øke for at det også skal bli ansatt faglig ekspertise i en annen sektor. For sosialsektoren betyr det at det skapes jevnbyrdige "motkrefter" i kampen om de kommunale midlene, hvor en kompetent

sosialleder og sosialadministrasjon vil ha noenlunde like kompetente motspillere i andre deler av kommunen når det dreier seg om å fremme krav på vegne av ens egen sektor.

En nærliggende tolkning av dette er at spørsmålet om å sørge for en sterk administrasjon i sosialkontoret ikke så mye dreier seg om å skape en gevinst for den sosiale omsorg i form av større handlefrihet gjennom en relativt sett forbedret budsjettmessig situasjon. Det er mer et spørsmål om å følge med i den generelle kommunal-administrative utvikling og bidra til de vekt- og balanseinnretninger som gjør at man så noenlunde klarer å opprettholde det nivå en har fått. Er det slik det forholder seg, er det ikke dermed uten videre mindre viktig, om man vil realisere intensjonene i Lov om sosial omsorg så langt og så effektivt som mulig, å gjøre administrasjonen bedre rustet for oppgavene. Men avkastningen er ikke nødvendigvis det den undertiden forutsettes å være.

(3) De kommunalpolitiske variabler, som er det tredje sett av uavhengige variabler i denne del av analysen, dreier seg om hvor vidt det i sosialstyret er et innslag av medlemmer i formannskap og kommunestyre, samt tidligere medlemmer i forsorgsstyre og forrige sosialstyre. Dessuten har vi sett på antallet av sosialstyremedlemmer som inntar det vi har kalt en profesjonell holdning til sosiale problemer. Igjen kan vi konstatere at det ingen betydningsfull sammenheng er mellom disse variablene og størrelse på sosialbudsjettene, jfr. Tabell 8.9. Dette betyr for eksempel at et sosialstyre som er sterkt integrert i det kommunalpolitiske liv, synes å ha like stor eller like liten innflytelse på størrelsen av sosialbudsjettene som et sosialstyre bemannet med tidligere forsorgsstyremedlemmer eller folk med en lite profesjonell holdning til sosiale problemer. Argumentasjonen om et sterkt og slagkraftig sosialstyre som et middel til å skape bedre forhold i sosialomsorgen og skaffe til veie flere ressurser, ser derfor ut til å ha begrenset holdbarhet.³⁴ Det er tvertimot en svak tendens til at sosialstyrer med et innslag av formannskapsmedlemmer, dvs. sentrale kommunalpolitikere, gjennomgående har svakere sosialbudsjetter. Dette resultat bestyrkes av noen av våre andre resultater, som viser at meget sentrale kommunalpolitikere gjen-

34. Jfr. Kapittel 10, avsnittet Interessekonflikter i lokalsamfunnet.

nomgående har en snevrere normaksepteringsramme enn de øvrige sosialstyremedlemmer.³⁵

(4) I analysen av lovpraktisering kunne det knyttes en særlig interesse til sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme, slik denne er konseptualisert i Kapittel 4 og operasjonalisert i Kapittel 7. Slik den opprinnelige modell ble utformet, var det forutsatt at aksepteringsrammen, R_b , ville ha betydning for lovpraktiseringsrammen, R_c , slik at en vid R_b ville fremme en vid R_c . De data vi sitter inne med, tyder imidlertid på at sosialstyrets gjennomsnittlige R_b har liten betydning for R_c . Et "godt" sosialstyre -- i den forstand at det ligger nært opp til lovens intensjoner -- er likevel ikke tilstrekkelig til å påvirke dimensjoneringen av sosialbudsjettene på en slik måte at det gir noe klart utslag, jfr. Tabell 8.7 og 8.9. Det kan være flere forklaringer på dette. Igjen kan det tenkes at vårt mål for lovpraktiseringsrammen rett og slett ikke godt nok fanger opp de påvirkninger sosialstyret eventuelt måtte ha. Og igjen kan det tenkes at kvaliteten på et sosialstyre i en kommune er betinget av det kommunale klima generelt, slik at sosialstyrets kvalitet har positiv sammenheng med de øvrige folkevalgte organers kvalitet. Dermed må den forklarbare variasjon i lovpraktiseringsrammen reduseres, ved at konkurransen om kommunale midler resulterer i tilnærmet konstante andeler av totalbudsjettet. Sannsynlig er det også at en god del av forklaringen kan finnes i sosialstyrets relativt svake posisjon. Som tidligere vist, skjer valget av de enkelte sosialstyremedlemmer på en slik måte at sosialstyret knapt kan oppfattes som et sterkt organ med noen særlig betydningsfull innflytelse på det kommunalpolitiske liv.³⁶ Så lenge sosialstyret er et svakt organ, er det kanskje ikke å vente at normaksepteringen hos sosialstyret i og for seg skal kunne virke særlig sterkt og direkte på lovpraktiseringen. Trolig må normaksepteringen kanaliseres frem til lovpraktiseringen via innflytelsesmønstre som innebærer at sosialstyret selv har en sterkere plassering i den lokalpolitiske struktur og i lokalsamfunnet forøvrig.

Det investeres til dels meget store ressurser inn i den sosiale sektor. Men vi har meget begrenset konkret og empirisk viten om i hvilken utstrekning disse ressurser brukes i overensstemmelse med forutsetningene og

35. Cf. ante, pp. 149-151.

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

fører til de forventede resultater. I den sosialpolitiske debatt gjør det seg gjeldende nokså bestemte meninger om hva som virker og hva som ikke virker. Av og til blir omfattende og kostbare tiltak satt i verk på grunnlag av slike meninger, og også uten at man har noe evalueringsapparat å ty til for å klarlegge relasjonen mellom kostnad og avkastning. Det som vel står som en hovedkonklusjon av den analyse av lovpraktiseringen som dette kapittel har rapportert, er at virkemidler som ofte tillegges stor betydning, kanskje ikke er så betydningsfulle likevel.

Vi mangler en god del grunnleggende kunnskaper om relasjonen mellom mål og middel i sosialomsorgen. Dette gjør samtidig at sosialomsorgssystemet, i høyere grad enn andre systemer, lett blir sårbart, i og med at de angrep som rettes mot det, ikke uten videre kan besvares eller tilbakevises på grunnlag av empirisk forankret viten. Den sosiale omsorg, som det er lett å dokumentere de direkte omkostninger ved, blir da lett et offer for en selvjustering på grunnlag av opinionsytringer. Slike situasjoner er karakteristiske for systemer som mangler relevant tilbakekopling av informasjon, det vil her si velutviklede og adekvate mål for lovpraktisering.

KAPITTEL 9

SOSIALSTYRET SOM GRUPPE

Kapittel 8 behandlet lovpraktiseringen slik den gir seg uttrykk gjennom kommunale sosialbudsjetter, og satte variasjonene i sammenheng med ulike sett av uavhengige variabler. I det følgende tar vi sikte på å kaste ytterligere lys over lovpraktiseringen slik den ytrer seg gjennom det konkrete arbeid i sosialstyrene, og på grunnlag av en mer uformell og intuitiv analyse.

Materialet til denne del av undersøkelsen er først og fremst brakt til veie gjennom langvarig observasjon i forskjellige typer av sosialstyrer. Ved siden av de observasjoner som ble gjort gjennom direkte nærvær i sosialstyrenes møter, er det også trukket veksler på materialet som ble innsamlet gjennom intervjuer med sosialstyremedlemmene i to av landets fylker.¹ En nærmere redegjørelse for den deltakende observasjon er gitt annetsteds, i forbindelse med en drøfting av observatørens rolle gjennom langvarig og såkalt nøytral observasjon av små grupper.²

Så langt i dette arbeidet har vi særlig sett på hvordan sosialstyrets muligheter for å ta avgjørelse er styrt av den ramme som Lov om sosial omsorg trekker opp og av de forskjellige typer av faktorer som regulerer virksomhetene utenfra. Vi har beskrevet og analysert det ytre system og har prøvd å kaste lys over de omstendigheter som bidrar til å prege virksomhetene. I dette kapittel har vi rettet søkelyset mot det indre system, i et forsøk på å vise hvordan interpersonlige relasjoner -- som gjerne forutsettes å være saken uvedkommende -- griper inn i og former den behandling sosialstyret som gruppe gir de oppgaver det er satt til å ivareta.

1. Cf. ante, pp. 65-69.

2. Cf. ante, pp. 69-71. Se også Else Øyen, "The Impact of Prolonged Observation on the Role of the 'Neutral Observer' in Small Groups," op. cit.

9.1. Sosialstyret som forum for "andre" aktiviteter

Sosialstyremedlemmer uttrykker seg nokså diffust når de blir bedt om å forklare hvorfor de sitter i sosialstyret, og som nevnt i et tidligere kapittel, var det omkring en fjerdedel av de sosialstyremedlemmer som ble spurt i intervjuundersøkelsen som ikke visste hvorfor eller med hvilken begrunnelse de var blitt valgt inn som medlemmer av sosialstyret. En tiendedel mente de var valgt på grunn av sin geografiske lokalisering eller sin politiske rolle i lokalsamfunnet, eller fordi andre mente de hadde spesielle kvalifikasjoner for arbeidet i sosialsektoren. Rundt en sjettedel nevnte at de selv hadde gjort en innsats for å bli valgt inn i sosialstyret, fordi dette var et virkefelt som hadde deres spesielle interesse.³

På bakgrunn av slike opplysninger blir det naturlig å spørre hvorfor en stor del av sosialstyremedlemmene deltar i møte etter møte, og hva det er som får dem til å fortsette i en sosial situasjon som, etter det vi hittil har sett, ofte kan oppfattes som nokså frustrerende, iallfall dersom Lov om sosial omsorg skal tas noenlunde bokstavelig.

Et par eksempler fra de observerte sosialstyrene kan tjene som et inntak til noe av denne problematikken. I løpet av en samtale med et kvinnelig sosialstyremedlem som var bosatt langt ute i periferien i en relativt stor kommune, kom det frem at hennes deltakelse i sosialstyremøtene utgjorde en av hennes få muligheter til å møte mennesker og føle at hun hadde noe å være med på. Hun hadde vært lærerinne, men var nå pensjonert. De lange buss-turene inn til kommunesentret oppfattet hun som et middel til å bryte en isolasjon. Hennes rolle i sosialstyret var først og fremst å bidra med lokal-kjennskap fra sitt eget distrikt. Lov om sosial omsorg hadde hun aldri lest, og de saker i sosialstyret som enten var av mer prinsipiell karakter eller berørte mennesker hun ikke kjente personlig, deltok hun lite i.

Formannen i et sosialstyre var gårdbruker på et større bruk, og hadde like lang reisevei som lærerinnen. Sommeren hadde det året vært uvanlig regnfull, og avlingene holdt på å råtne bort. Da det omsider kom en periode med sol og vind og andre gårdbrukere kunne begynne å redde noe av avlingene i hus, var det berammet et to dagers møte i sosialstyret. Trass i de store omkostninger det medførte for denne gårdbrukeren, møtte han opp og ivare-

3. Cf. ante, pp. 132-133, samt Appendiks B, Intervjuskjema a, spm. 17, 18 og 19.

tok sitt formannsverv i de to dagene. Han forklarte det selv med å referere til de forventninger om ansvarlighet som bør knytte seg til kommunale tillitsverv, og hvordan slike forventninger alltid vil være sterkest i forhold til formannen i en nemnd. I den videre samtale var det imidlertid vanskelig å få noen presisering av hvor vidt denne ansvarlighet gjaldt klientellet, en adekvat lovtøving, oppfyllelsen av en borgerplikt, eller noe som hadde med lanseringen av hans egen personlighet å gjøre. Han hadde en del andre politiske tillitsverv i kommunen, men var ikke en av de sentrale politiske figurer og satset tilsynelatende heller ikke på å bli det. Han hadde gjort en viss innsats for å sette seg inn i Lov om sosial omsorg, men syntes selv han hadde fått lite ut av lovtekst og rundskriv. I stedet var han opptatt av å finne normer i de avgjørelser som var blitt truffet tidligere og sørge for at det ble konsistens både i premisser og ytelser mellom de avgjørelser som ble fattet. Han prøvde nok å lage sitt sosialstyre om til en tidkrevende "rettferdighetsnemnd",⁴ selv i en situasjon hvor hans egen tid var meget kostbar.

Disse to eksempler illustrerer to meget forskjellige motiver for å delta i sosialstyrets virksomhet, men understreker begge det mer generelle poeng: Sosialstyret kan brukes som et forum for andre aktiviteter enn de som foreskrives av Lov om sosial omsorg. Det er kanskje sosialstyremedlemmenes egne behov som ivaretas, like mye som det er klientellets og kommunens øvrige sosialpolitiske behov.

Det er hevdet at de fleste mennesker ønsker å markere sine standpunkter og hvilke verdier de står for. Men for at dette ønske skal kunne oppfylles, trenger de et sosialt forum. De fleste mennesker har slike fora i familie, venner, foreninger o.l. Andre trenger stadig nye fora for å kunne spille seg selv ut, få lov å vise at de har de rette verdier, og føle at de også deltar og er betydningsfulle.⁵

Mange saker i sosialstyret kan gi slik anledning for sosialstyremedlem-

-
4. Dette er en noe annen nemndstype enn noen av de typer Løchen og Marthinsen opererer med. Mest likner den vel på en "moralistnemnd", men rettighetene i forhold til loven er skiftet ut med interne rettferdighetskriterier. Se Løchen og Marthinsen, op.cit., pp. 133-168.
 5. I en forelesningsrekke ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, høsten 1970 pekte James G. March på "the need for an arena" og "the need for an audience" som sentral forklaringsvariabel for forståelsen av atferd i visse organisasjonstyper.

mene til å spille ut sine egne verdier. Det er mulig å demonstrere moralsk forargelse, men likevel være generøs, når en ugift mor søker om hjelp. Det er mulig å demonstrere sine personlige kontakter med folk i sentraladministrasjonen, når byggingen av et nytt gamlehjem diskuteres. Det er mulig å demonstrere sin husmorekspertise og økonomiske sans, når det skal vurderes om sykehjemmet bør få halv- eller helautomatisk vaskemaskin. Det er mulig å gjenta sitt politiske partis plattform, når kommunale tilleggssytelser til sosialsektoren diskuteres. Det er i det hele tatt mulig å demonstrere godt som alle de grunnleggende verdier man står for, om man blir sittende lenge nok i et sosialstyre. Mye -- for ikke å si mesteparten -- av sosialstyrets møtetid brukes til slik demonstrasjon. Sosialstyremedlemmene føler de får noe igjen for å sitte i sosialstyret. Men samtidig gis det også en del føringer til avgjørelser som kunne ha blitt anderledes i sosialstyrer sammensatt av andre typer representanter.

9.2. Gruppestruktur

Etter hvert som sosialstyremedlemmene slik får anledning til å legge sine holdninger og verdier for dagen, faller de også på plass i forhold til hverandre. Det danner seg en mer eller mindre stabil gruppestruktur, og det blir skapt gjensidige sett av forventninger om de reaksjoner som de enkelte sosialstyremedlemmer vil mobilisere under behandlingen av de forskjellige typer av saker. Sosiallederen lærer seg å ta hensyn til disse mønstre når han legger frem forslag til hjelpetiltak. I det hele tatt, den som ønsker å ha makt og innflytelse i sosialstyret, vil måtte ta hensyn til den uformelle gruppestruktur og til de enkelte medlemmers responsmønstre i forhold til hverandre.

Samtidig synes sosialstyret å være sterkt orientert mot enighet i avgjørelsene og minimalisering av konflikter. To mekanismer til å opprettholde denne enighet ser ut til å være fremtredende. For det første blir det godtatt at alle har rett til å demonstrere sine verdipremisser, så lenge de ikke også insisterer på å kople disse premisser sammen med de endelige konklusjoner. Man kan nok gi uttrykk for et ønske om å straffe den ugifte mor for sin atferd ved å ville nekte henne hjelp, men samtidig er man med på å yte hjelp "for

barnets skyld".⁶ Selv de som i diskusjonen insisterte på å få knyttet premisene til konklusjonen, finner seg i at det endelige vedtak blir formulert uten noen henvisning til premissene.

En annen mekanisme som bidrar til å oppnå større enighet i sosialstyret, har sammenheng med den rollefordeling som etter hvert utvikler seg. Ikke alle medlemmer har like stor interesse for de resultater som oppnås i sosialstyret. Under behandlingen av de fleste saker ser det faktisk ut til at de fleste av medlemmene har liten interesse for utfallet. Dette betyr at det enkelte sosialstyremedlem, eller sosiallederen, som måtte ha interesse for en spesiell sak, med nokså stor sannsynlighet vil kunne påvirke sakens utfall i en bestemt retning. Den som har interesse for en spesiell sak, vil også være den som bringer inn mer informasjon om saken og som kommer til å legge til rette premissene for en avgjørelse. Som regel vil de øvrige sosialstyremedlemmer ikke mobilisere protester, med mindre de av forskjellige grunner enten ønsker å velte spillet for den som har særlige interesser for saken, eller fordi de tilfeldigvis sitter med informasjon som er i strid med den informasjon som blir lagt frem.

Det oppstår en rollespesialisering med basis i de verdier det enkelte sosialstyremedlem har behov for å demonstrere og som de øvrige medlemmer etter hvert forventer. En typisk slik rolleinnhaver er det sosialstyremedlem som alltid uttaler seg når det er tale om alkoholikere og om hvilke hjelpetiltak som da kan komme i betraktning. Dersom ingen andre i sosialstyret har spesielle interesser med hensyn til alkoholikerproblematikken, blir vedtaket gjerne som dette medlem ønsker. Dersom det i sosialstyret skulle finnes to slike saksspesialister, med forskjellig syn på problemet, ligger forholdene til rette for konflikter som det kan ta mer tid å få løst.

En annen basis for rollespesialiseringen i sosialstyret ligger i den ekspertise i forhold til sosiale problemer som de enkelte sosialstyremedlemmer sitter inne med.⁷ Ekspertisen kan bestå både av inngående lokalkjennskap og av den spesialinnsikt et sosialstyremedlem har fordi vedkommende arbeider

6. Jfr. Appendiks C, sosialtilfelle D.

7. Empirisk kan det ofte være vanskelig å skille mellom "ekspertise" og "verdier" når det gjelder håndteringen av sosiale problemer. Dette viser seg også ved at sosialstyremedlemmene ofte prøver å presentere sine verdier som databelagte "sannheter", spesielt i situasjoner hvor de holder på å miste kontroll over en sak.

innenfor den sosiale sektor, har en spesiell utdanning eller innehar en eller annen spesiell posisjon, f.eks. i organisasjonslivet. Et vesentlig tildelingskriterium for individuell prestisje som sosialstyremedlem synes å være den ekspertise det enkelte medlem bringer med seg inn i styret. Tildelingen av prestisje danner grunnlaget for det statushierarki som utvikler seg innenfor styret.

Statushierarkiet i sosialstyret kan virke mindre fiksert enn i andre grupper som er sammen over lengere tid. I og med at prestisje tildeles etter grad av ekspertise som i ikke liten utstrekning vil måtte skifte fra sak til sak, vil også statushierarkiet undergå stadige justeringer. I situasjoner med vage kriterier for avgjørelser og sterk konsensusorientering skulle man kunne vente en utvikling av sterke lederskapsposisjoner. Det var imidlertid bare i et enkelt sosialstyre vi observerte et sterkt og stabilt lederskap, bortsett fra de tilfeller hvor sosialstyreformannen eller sosiallederen indirekte tok de fleste avgjørelser. I det nevnte ene tilfelle var sosialstyret definert som et organ med til dels sterk innflytelse på det kommunalpolitiske liv, og de politiske partier syntes å bruke sosialstyret som et forum for politiske avgjørelser, selv i visse klientsaker. Sosialstyreformannen, støttet av sine partifeller, tok i bruk både ekspertise, kontakter med sentrale og kommunale organer og partiapparatet for å ha mest mulig kontroll over sosialstyret.⁸

Men vanligvis er sosialstyret et organ som ikke virker tiltrekkende på ambisiøse og sentrale politikere.⁹ Og i lokalsamfunnet vil det ofte være definert som et lavstatusorgan, delvis på grunn av sin lange forhistorie som serviceorgan for lavstatussjiktet i lokalsamfunnet. Det er vårt inntrykk at medlemskap i sosialstyret helst brukes som prestisjegivende av de sosialstyremedlemmer som selv har relativt lav status eller som er så perifere i den lokalpolitiske strukturen at de ikke er oppmerksomme på det hierarkiet som de kommunalpolitiske nemndene er ordnet etter.¹⁰

8. Det er mulig at denne tendensen har lettere for å slå igjennom når det dreier seg om sosialstyrer i større bysamfunn. I dette spesielle tilfelle ble valg på sosialstyremedlemmer trukket inn som en del av en løsning på en partipolitisk konflikt.

9. Jfr. resultatene fra rekrutteringsanalysen, Kapittel 6, pp. 95-97.

10. Simm, *op.cit.* For en mer grunnleggende analyse av komitéers ranghierarki og beslutningsteoretiske konsekvenser, se Gudmund Hernes, "Stortingets komitésystem og maktfordelingen i partigruppene," Tidskrift for samfunnsforskning, 1 (1973), pp. 1-29.

9.3. Medlemsrollen i sosialstyret

Vi har vist at de forventningene som rettes via Lov om sosial omsorg og fra sentraladministrasjonen til utøverne av loven, er ustrukturerte og svake og danner lite grunnlag for en ensartet utforming av en medlemsrolle i sosialstyret. I stedet er det en rekke andre normsendere som gir føringer for sosialstyremedlemmenes rolleutforming.

De grupperinger av normsendere som etter alt å dømme trer sterkest frem, er lokalsamfunnet, andre kommunalpolitiske organer og ekspertene i den sosiale sektor. De forventninger som rettes til sosialstyremedlemmene fra disse grupperinger, er nokså forskjellige, men det ser ut til at ett vesentlig trekk er felles, nemlig forventningen om at sosialstyret bør ligge lavt i terrenget og heller være for passivt enn for aktivt.

Vi har tidligere bemerket at sosialstyret er konsensusorientert og at dette til dels kan henge sammen med at medlemmene legger for dagen en viss mangel på interesse for de avgjørelser de selv er med på å fatte. Passiviteten kan være et karakteristisk trekk ved svake kommunalpolitiske organer, og hva sosialstyret angår, kan rekrutteringsmønsteret ha mye med saken å gjøre.¹¹ Det synes imidlertid også å være visse strukturelle trekk som er med på å fremme denne passiviteten.

Sosialstyret kan velge å investere sin hovedinnsats av arbeidskraft enten på direkte hjelpetiltak overfor klientellet, planlegging og koordinering i den sosiale sektor, opplysning og veiledning, eller forebyggende arbeid. Uten hensyn til hvilket av de fire områdene det først og fremst satses på, vil sosialstyret stå overfor interessekonflikter i forhold til andre grupperinger.

Planlegging og koordinering av den sosiale sektor medfører blant annet kollisjoner med bygningsråd, skolepsykologisk kontor, trygdekassen og den kuratoriske virksomheten på sykehusene. I alle disse konstellasjoner er sosialstyret og sosialkontoret organer som har lav status og er lite innflytelsesrike. De andre organer vil som regel være lite interessert i innblanding fra sosialstyrets side og vil signalisere forventninger til sosialstyret om at et lavt aktivitetsnivå vil være det beste i det videre samarbeid. Det høye aktivitetsnivå som Lov om sosial omsorg foreskriver, vil i første omgang, og inntil innflytelses- og maktforholdene er avklart mellom de kommunale organene, bare understreke interessekonfliktene.

11. Cf. ante, pp. 92-101.

Kommunestyret vil på samme måte være lite interessert i at sosialstyret skal bli altfor aktivt og gjennom forebyggende arbeid komme inn på områder som hittil har tilligget kommunestyret. Sosialstyret vil fortsatt få anledning til å tilrå at det settes i gang forebyggende arbeid for eksempel i ungdoms-sektoren, men den avgjørende og bevilgende myndighet ligger i kommunestyret. Sosialstyret blir irettesatt om det begynner med pressgruppevirksomhet på vegne av sine klienter og, kanskje, potensielle klientgrupper.

Tilbake står det da for sosialstyret å demonstrere sin aktivitet med hensyn til direkte hjelpetiltak overfor klientellet og i opplysningsvirksomheten. Men også her vil sosialstyret møte barrierer som reduserer aktivitetsnivået. Lokalsamfunnet setter grenser for de ressurser som kan investeres i klientellet og har innflytelse når det gjelder hvilke klienttyper som bør prioriteres. Generelt kan en si at lokalsamfunnet nok vil være mer restriktivt enn sosialstyret. Og lokalsamfunnet ville bruke sterke negative sanksjoner om klienter fikk så mye hjelp at de kunne starte på nytt og på like fot med andre borgere i lokalsamfunnet. Sosialstyret mottar signaler om å opptre mer passivt, eller om å velge sitt klientell blant de mer akseptable, som for eksempel de eldre og de funksjonshemmete.

De samme signaler kommer fra ekspertene i den sosiale sektor, som mener sosialstyremedlemmene ikke er kompetente til å håndtere sosiale problemer blant klientellet og i stedet bør konsentrere seg om akkurat de områder (planlegging, koordinering, og forebyggende arbeid) som andre kommunale organer helst ser at sosialstyret ikke gjør noe særlig ut av.

Av de opprinnelige fire virksomhetsområdene som sosialstyret skulle kunne tillate seg å være aktivt på, uten altfor sterk inngripen fra andre grupper, står da bare opplysnings- og rådgivningsvirksomheten tilbake. Men også på dette område er sosialstyremedlemmene lite aktive. De kan ikke, som medlemmene i edruskapsnemndene, konsentrere seg om opplysningsvirksomheten, fordi en utstrakt aktivitet på dette område ville ha helt andre konsekvenser for utgiftene i den sosiale sektor (og derved ny konflikt med kommunestyret) enn i edruskapsarbeidet, hvor problemene også er anerkjent.¹² Dertil kommer at innsikten i sosiale problemer og i problemenes årsakssammenhenger hittil ikke først og fremst har vært kumulert i sosialstyrene.

Resultatet må bli at medlemsrollen i sosialstyret preges av passivitet.

12. Se Christie, "Edruelighetsnemnder. Analyse av en velferdslov," op.cit.

Passivitet kan oppstå på grunn av krysspress fra motstridende forventninger. Men i dette tilfelle er det forventningene i seg selv som krever passivitet. Hadde klientellet vært i stand til å sende sine forventninger med noen særlig kraft, kunne det ha vært tale om krysspress, men krysspresset oppstår bare i den grad klientellets forventninger er internalisert i det enkelte sosialstyremedlem.¹³

Mye tyder på at de "beste" sosialstyremedlemmer, de som har akseptert normene bak intensjonene i Lov om sosial omsorg, og de som ønsker å være aktive i sosialstyret, også er de som først forlater sosialstyret. De får ikke anledning til å spille ut intensjonene i loven, og i stedet for å la seg tvinge inn i en passiv sosialstyrerrolle, forlater de systemet.¹⁴

I forbindelse med diskusjonen om normakseptering ble det trukket inn enda et moment som fremmer passivitet blant visse av sosialstyrets medlemmer. Det ble hevdet at sosialstyrerrollen på samme tid inneholder momenter av distributørrollen og mottakerrollen, slik at de motstridende forventninger de to rollene er bygd på, er med på å skape passivitet. Spesielt kan dette gjelde de sosialstyremedlemmer som sterkest opplever de sosiale utgifter som en beskjæring av kommunens totale investeringsmuligheter.¹⁵

Den sterke passivitet kan ofte dominere medlemsrollen i sosialstyret slik at andre karakteristika kommer noe i bakgrunnen. Medlemsskap i sosialstyret ser ikke ut til å gi grunnlag for sterk identifikasjon og likedanning av alferd. Dette betyr at rollen ikke i noen særlig grad kan brukes utenfor sosialstyret, dvs. den blir ikke et instrument for den sosiale endringsprosess som den videre utøving av Lov om sosial omsorg kan synes å være avhengig av. Det er lite sannsynlig at det som skjer i sosialstyret kan bli utgangspunkt for noen nytenkning omkring sosiale problemer i lokalsamfunnet, når sosialstyrerrollen verken er provoserende eller normdannende.

13. Situasjonen for sosialstyret er forskjellig fra den som gjelder barnevernsnemndene, hvor det oppstår konflikter fordi motstridende forventninger om arbeidsoppgaver rettes til nemndene. Christie, "Barnevernsnemndenes sosiologi," op.cit.

14. Dette kan muligens bidra til forklaringen på at tidligere sosialstyremedlemmer gjennomgående ikke viser en videre normaksepteringsramme enn de nye sosialstyremedlemmene.

15. Cf. ante, pp. 153-154.

9.4. Valg av klienter

Av diskusjonen av sosialstyremedlemmenes akseptering av noen av intensjonene bak Lov om sosial omsorg gikk det frem at sosialstyremedlemmene ikke bare har varierende oppfatninger av hvilke hjelpetiltak som er adekvate i forhold til forskjellige sosiale problemer, men at de også har varierende oppfatninger av hvem som skal omfattes av sosialomsorgen. Fra en stor gruppe av potensielle klienter synes de å velge visse typer av klienter som de betrakter som mer relevante for sosialstyrets arbeid enn andre. Undertiden er disse valg et resultat av bevisste prioriteringer innenfor begrensede ressurser. Men oftere -- ifølge våre observasjoner -- er disse valg ikke gjenstand for prinsipielle drøftinger, men snarere et resultat av mange ad hoc-løsninger. Heller ikke budsjettprosedyrene ser ut til å tvinge frem prinsipielle drøftinger av spørsmålet om hvilke klienters behov som bør dekkes, men indirekte favoriseres de klienter som har behov for visse typer av institusjoner.¹⁶

Tabell 9.1 gjengir sosialstyremedlemmenes fordeling med hensyn til de svar de har gitt på noen spørsmål om hvilke typer av klientell de ser som sentrale for sosialstyrets arbeid. På spørsmålet om hvilke klienter sosialstyremedlemmene ville foretrekke om de selv kunne velge sosialstyrets klientell, svarer den største gruppen, 40 prosent, at de ville foretrekke å arbeide med de eldre og problemer knyttet til eldreomsorgen. Det er 26 prosent som helst vil arbeide med barne- og ungdomsklientell mens det er 17 prosent som foretrekker det tradisjonelle sosiaklientell. Det er 13 prosent som gjerne ser forskjellige kategorier av enslige mødre som sosialstyrets klientell, mens de klienter som tilhører de nyere typer av sosiale problemer bare blir foretrukket av 8 prosent av sosialstyremedlemmene.

Det har ikke vært helt enkelt å lage meningsfulle kategorier fra disse valgene, dels fordi én og samme klient ofte faller i flere kategorier samtidig, og dels fordi premissene for de enkelte valgene mangler i de svarene som er gitt. Dertil kommer, som det senere er vist, at sosialstyremedlemmene i

16. De lokale sosialbudsjetter har først og fremst favorisert eldresektoren, jfr. Tabell 8.1, både med hensyn til drift av institusjoner som allerede eksisterer og til investering i nye institusjoner. Ellers virker det som om det forrige budsjett legger premissene for det nye budsjett, slik at en jevn påplussing av summer er typisk for budsjettarbeidet.

Tabell 9.1. Sosialstyremedlemmer fordelt etter sine svar på spørsmål om holdninger til klientellet. ^(a) I prosent. ^(b)
 N = 300.

Klienttype	Holdning til klientellet				
	Ville fore- trekke som arbeids- objekt	Ville helst slippe å ha som arbeids- objekt	Mener sosial- budsjettet burde økes for vedk. gruppe	Mener disse grupper er dårligst stillet i vårt samfunn	Mener disse grupper vil være frem- tidens klientell
Eldre	40	-	25	44	30
Fysisk handikapte	9	-	17	16	6
Unge, inkl. barn og unge familier	26	2	5	5	10
Stigmatisert og tradisjonelt klientell	17	31	11	33	23
Nyere typer av sosialklientell ^(c)	8	3	16	17	24
Enslige mødre ^(d)	13	1	5	25	9

(a) Se Appendiks B, Spørreskjema a, spm. 31, 32, 34, 60 og 61. (b) Ubesvarte og ikke-klassifiserbare er med i prosentbasis, men holdt utenfor tabellen. I noen av kolonnene overstiger prosentsummen 100, fordi det er gitt flere svar på hvert spørsmål. (c) Boligsøkende, narkomane, mentale lidelser, manglende utdanning. (d) Inkluderer skilte, separerte og ugifte mødre.

mindre grad enn vi opprinnelig hadde antatt, ser ut til å tenke i kategorier av klienter. Den eneste kategori som skiller seg ut med relativt stor éntydighet, er de eldre.

På et spørsmål om hvilke klienter sosialstyremedlemmene helst vil slippe å arbeide med, er det bare det tradisjonelle og stigmatiserte sosialklientell som skiller seg ut som en spesiell gruppe. Innenfor denne kategorien finner vi som den største gruppe alkoholmisbrukerne, 14 prosent, og som den neststørste gruppen de "arbeidssky", 10 prosent. En gruppe på 14 prosent, som ikke inngår i tabellen, ble nevnt som de "utakknemmelige", "de som utnytter systemet" og "de som ikke vil noe selv". Viktig i denne sammenheng er det også å peke på den store gruppen av sosialstyremedlemmer som ikke ønsker å avvise noen klienter fra sosialstyret, "fordi vi bør ta oss av alle som kommer". I alt utgjør denne gruppen 40 prosent (den er heller ikke med i tabellen).

Spørsmålet om hvilke deler av sosialbudsjettet sosialstyremedlemmene synes bør økes, gir også uttrykk for hvilke klienter som foretrekkes. Igjen er det de eldre man ønsker å satse mest på. Nest største gruppen som det ønskes økte bevilgninger for, er de fysisk handikapte og deretter kommer en del av de nyere klienttyper. Resultatene fra dette spørsmål stemmer dårlig overens med resultatene fra det neste spørsmål, som har å gjøre med sosialstyremedlemmenes oppfatninger av hvem som er dårligst stillet i vårt samfunn i dag. Dog er det igjen de eldre som er den gruppen som ruver mest. En tredjedel av sosialstyremedlemmene gir uttrykk for at det tradisjonelle sosialklientell er den gruppe som er dårligst stillet i vårt samfunn, men man er ikke i tilsvarende grad villig til å ønske økte bevilgninger for denne gruppen av klientell. Det samme gjelder for så vidt enslige mødre. Man synes nok de er blant de dårligst stilt i vårt samfunn, men er lite villig til å hjelpe dem ytterligere økonomisk.

Det siste spørsmål som det er referert til i Tabell 9.1, har å gjøre med sosialstyremedlemmenes oppfatninger av hvem som vil være fremtidens klientell. De tre store hovedgrupper her er de eldre, det "nye" sosialklientell og det tradisjonelle sosialklientell.

Det er vanskelig å finne et klart mønster i de tall tabellen viser. Det er liten grad av sammenheng mellom svarene på de fem spørsmålene, og trekker en inn en del av de karakteristika ved sosialstyremedlemmene som tidligere har sett ut til å ha hatt betydning for deres holdninger til klientellet,

kommer det heller ikke frem klare sammenhenger.¹⁷ Dette bekrefter det inntrykk vi har annensteds fra, at tendensen til å tenke i kategorier av klienter er mye mindre utbredt blant folk enn oppdelingen av de forskjellige hjelpeordninger skulle tilsi.¹⁸

Det har vært vist at byråkratisk oppbygde organisasjoner helst favoriserer de klienter som har høy status og som ligger nær funksjonærenes egne verdier.¹⁹ Målt med vanlige sosio-økonomiske kriterier tilhører nesten alle sosialklienter et lav-statussjikt, og det er nødvendig å trekke inn en rekke andre karakteristika for å differensiere gruppen ytterligere. Det er ikke vanskelig å oppnå enighet blant folk flest om at løsgjengerne er de som har minst prestisje, men det er vanskeligere å vurdere for eksempel forskjellige kategorier av enslige forsørgere mot forskjellige kategorier av arbeidsudyktige. Sosialstyremedlemmene ser derfor heller ikke ut til i noen særlig sterk grad å tenke i kategorier av klientell, og det ser spesielt ikke ut til at de favoriserer høy-status-klientell. Dette siste har selvfølgelig også sammenheng med at sosialstyret oppfattes først og fremst som et organ som formidler økonomisk hjelp til dem som har behov for hjelp, og at det alltid vil være vanskeligere å godta behov hos høy-status-personer, som må antas å ha andre ressurser å spille på.²⁰ Til gjengjeld er det en tendens til å sjalte ut eller iallfall minimalisere kravene fra dem som har den absolutt laveste status, som f.eks. løsgjengerne av forskjellige typer.²¹

En får et inntrykk av sosialstyremedlemmenes valg av klientell om en går tilbake til Tabell 7.2, som gir en oversikt over de intervjuede sosialstyremedlemmers reaksjoner på de seks sosialtilfellene de fikk presentert. Supplerer en denne tabellen med en del spesialanalyser av de utsagn som gikk

17. Cf. ante, pp. 144-145.

18. Det refereres her til en foreløbig analyse av Gallup-data vedrørende folks oppfatninger av forskjellige typer av klientell, ved Else Øyen, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen. Om inndelingen av hjelpeordninger og klientell i kategorier, se Bent Rold Andersen, Grundprinsipper i sosialpolitikken (Albertslund: Det danske forlag, 1971), pp. 32-81.

19. Sjøberg et. al., op. cit.

20. Her menes ressurser i en vid forstand, slik de f.eks. er definert i den svenske lavtlønnsundersøkelsen, Kompendium om låginkomstutredningen (Stockholm, Arbetsgruppen för låginkomstfrågor, 1971), p. 9.

21. En fyldigere diskusjon av restklientell er gitt i Kapittel 11.

forut for den avgjørelse om hjelpetiltak som ble tatt for hvert enkelt tilfelle, viser det seg at det kan skilles ut fire hovedmomenter som ligger til grunn for sosialstyremedlemmenes valg av klienter.²²

For det første vil "sympatiske" trekk ved klientellet øke sannsynligheten for at søknaden skal bli innvilget.²³ For å kunne kaste lys over akkurat dette momentet ble det konstruert to sosialtilfeller, som i struktur, komplikasjoner og prognose var nokså like, men hvor den ene familien var utstyrt med overveiende positive trekk (Sosialtilfelle E), mens den andre familien var utstyrt med overveiende negative trekk (Sosialtilfelle C). I det første tilfelle er det bare 16 prosent av sosialstyremedlemmene som enten vil avslå hjelp eller gi et så dårlig hjelpetilbud at det nærmest er lik ingen hjelp. I det andre tilfellet stiger andelen av avvisende sosialstyremedlemmer til 63 prosent. Denne store forskjellen i sosialstyremedlemmenes holdning til to klientfamilier med tilsynelatende samme behov for hjelp skal vi komme tilbake til.

For det andre ser det ut til at jo mer komplekse de sakene er som presenteres for sosialstyremedlemmene, desto mindre sannsynlig blir det at disse sakene resulterer i en adekvat hjelp. Dette har ikke bare å gjøre med sosialstyremedlemmenes manglende innsikt i hva som er adekvate hjelpetiltak. Det har også mye å gjøre med (a) sosialstyrets behov for konsistens i

22. Det finnes en del modeller for hvordan byråkratiet eller organisasjonen oppfatter og håndterer sine klienter, men disse er langt på vei knyttet til profesjonstankeganger, og typisk for sosialstyremedlemmene er at de har få av de kvaliteter som kan antas å prege mer profesjonsorienterte klientbehandlere. Selv om sosialstyret stadig tilstreber konsistens og rettferdighet i forhold til klientellet og derigjennom utvikler visse byråkratiske trekk, jfr. Kapittel 10, avsnittet Rettferdighet og sosialomsorgsideologi, kommer tilfeldige biter med informasjon om det enkelte individ til stadighet inn i bildet og bidrar til å gjøre opplysningene inkommensurable. Det ser ut til at lett gjenkjennelige argumenter av visse slag har nokså stor gjennomslagskraft, slik at de modifierer andre typer av atferd.

23. De trekk ved klientellet som sosialstyremedlemmene oftest trekker frem og benevner som "positive" eller "sympatiske", er arbeidsomhet, vilje til å forsørge seg selv, beskjedenhet i forhold til sosialstyret, snillhet og ordentlig livsførsel. Slike preferanser fra sosialstyremedlemmenes side gir ikke nødvendigvis uttrykk for fellesskap i verdier med klienter med slike kjennetegn, men bærer vel mer preg av forventninger om en slags ideell klientrolle som vil gjøre arbeidet for sosialstyret mye enklere. Som tidligere nevnt, er det de sosialstyremedlemmer som står nærmest klientellet, dvs. utviser posisjonsnærhet, som er mest avvisende med hensyn til hjelpetiltak overfor klientellet, cf. ante, pp. 151-154.

avgjørelser, som i slike tilfeller vanskeliggjøres av mange og inkommensurable opplysninger, (b) de grenser for hjelpetiltak som manglende ressurser hittil har satt og som derfor gjør det urealistisk å foreslå adekvate hjelpetiltak i kompliserte tilfeller, og (c) vanskelighetene med å danne seg en oversikt over størrelsen av de investeringer som innviklede klienttilfeller krever. Enkle saker, eller komplekse saker presentert som enkle saker, får derfor større sannsynlighet for å bli akseptert av sosialstyret.²⁴

Når det gjelder de relativt komplekse, hypotetiske sosialtilfeller som ble forelagt for de intervjuede sosialstyremedlemmer, Sosialtilfelle C og E, var det henholdsvis bare 6 prosent og 20 prosent som foreslo det vi har kalt gode eller adekvate tilbud om hjelp. Sammenlikner vi disse tilfellene med de andre seks, som alle er nokså enkle, kommer forskjellene godt frem.

For det tredje ser sosialstyrets valg av klientell ut til å være avhengig av størrelsen på de beløp det søkes om. Dette har selvfølgelig nøye sammenheng med den knappe ressursssituasjon sosialstyret vanligvis befinner seg i. Sosialstyret har valget mellom å spre sine ressurser tynt, eller konsentrere seg om noen få ressurskrevende klienter. Det er mye som taler for den første strategi, for dels vil sosialstyret unngå flere interne konflikter om det deler sine ressurser tynt blant mange og på skifte lar de forskjellige sosialstyremedlemmers premisser bli lagt til grunn for fordelingene, og dels vil presset på sosialstyret utenfra minke, når flere klienter får hjelp og hjelpestandarder ikke blir satt for høyt for enkelte.

For det fjerde er det mye som tyder på at sannsynligheten for å få hjelp hos sosialstyret blir mindre, jo mer vidtrekkende konsekvenser sosialstyrets innvilgelse av hjelp får for styrets fremtidige avgjørelser. Om det i en kommune er mange som kan antas å bringe samme problem frem for sosialstyret, ser sosialstyret ut til å være mer tilbakeholdent med sine hjelpetilbud. Dette er ett av de premisser som oftest legges til grunn for avslag eller at det fattes vedtak om mangelfulle hjelpetilbud.

Sosialstyrene kan ikke på grunnlag av de observasjoner som er gjort, ordnes etter sin vektlegging på de ovennevnte fire momenter. Det inntrykk vi imidlertid sitter igjen med, er at det oppstår "sosialstyrekulturer", hvor det blir mer eller mindre legitimt å legge vekt på ett eller flere av disse momenter i saksavgjørelsene.

24. For en utdyping av dette, se avsnittet Rettferdighet og sosialomsorgs-ideologi i Kapittel 10.

Det har ikke vært mulig å trekke noen klar parallell over til de nemndstypologier som Løchen og Marthinsen bruker i analysen av atfforingsnemndene.²⁵ I løpet av saksbehandlingen i de enkelte sosialstyrene kommer det frem trekk både av hva man kunne kalle temponemnder, rettighetsnemnder, behovsnemnder, moralistnemnder og tilfældighetsnemnder, men det er ikke mulig å klassifisere de enkelte sosialstyrer i kategorier som dette.²⁶ Dessuten vil sosialstyrene delvis fordi de i så stor grad er forum for "andre aktiviteter",²⁷ ha sterke islett av det vi har kalt rettferdighetsnemnd.

Når sosialstyremedlemmene foretar sine valg av klienter etter kriterier som ligger implisitt i de fire momenter nevnt ovenfor, gir de ikke bare uttrykk for sine egne verdier i relasjon til Lov om sosial omsorg. De gir også en avspeiling av de verdier som ligger i lokalsamfunnet. Hver gang sosialstyret tar en avgjørelse risikerer det å bli utsatt for negative sanksjoner fra lokalsamfunnets side, dvs. det er nødvendig å ta hensyn til spørsmålet om hvor mye hjelp det kan gi, eller hvilke kategorier av mennesker som kan hjelpes, uten at det fører til kritikk.

Sosialstyret risikerer i virkeligheten å begå den ene eller andre av to typer av feil.²⁸ På den ene side kan det risikere å gi hjelp til folk som egentlig ikke har behov²⁹ for det. På den annen side kan styret risikere ikke å gi hjelp til folk som faktisk har behov for det. (I det følgende er de nevnte feiltyper kalt henholdsvis feiltype I og feiltype II). Det er sannsynlig at lokalsamfunnets reaksjoner vil være sterkest overfor feiltype I og at sosialstyret føler seg nødt til å kalkulere dette inn i sitt valg av klientell og hjelpetilbud.

25. Løchen og Marthinsen, op.cit., pp. 139-146.

26. Med bakgrunn i Løchens og Marthinsens nemndstypologi er det blitt gjort en analyse av vedtak i sosialstyret sammenholdt med karakteristika ved sosialhjelpklientellet. Resultatene er tentative, men det ser ut til at negative trekk ved klientellet har en tendens til å få frem vedtak i overensstemmelse med "moralistnemnda", mens positive trekk ved klientellet har en tendens til å få frem vedtak i overensstemmelse med "behovsnemnda". Se Kjeld Qvortrup, Klientkendetegn og nemndsadfærd (Bergen: Sosiologisk institutt, mellomfagsoppgave, høsten 1972).

27. Cf. ante, pp. 195-197.

28. Den følgende diskusjon er preget av en samtale med James G. March.

29. Definisjonen av "behov" er selvfølgelig langt på vei arbitrær, jfr. diskusjonen av denne problematikken i Kapittel 10, avsnittet Hva er sosiale problemer.

Det er her en del kjennetegn ved klientellet som vil stikke seg mer ut enn andre. Klienter som har et relativt stort forbruk, jfr. Sosialtilfelle C, og som likevel henvender seg til sosialkontoret om hjelp, vil møte liten forståelse, spesielt hvis informasjon om det problemkompleks som har fremkalt det store forbruk, ikke spres til lokalsamfunnet. Klienter som avviker fra lokalsamfunnets normer, eller de forventninger lokalsamfunnet har til klientrollen, dvs. har trekk som ikke er "sympatiske", vil nok også få mindre forståelse for sine hjelpebehov. Sosialstyret utsetter derfor seg selv for en viss risiko for kritikk ved å hjelpe slike grupper. Derimot vil klienter som utviser positive trekk, som ikke svarer til de stereotypier som gjør seggjeldende overfor visse klientgrupper, jfr. Sosialtilfelle D, være mer akseptable i lokalsamfunnet, og derfor utgjøre en mindre risiko for sosialstyret.

Feiltype II utgjør en minimal risiko for sosialstyret, så lenge det ikke oppstår sterke pressgrupper på vegne av f.eks. en bestemt klientfamilie. Den enkelte klient er sjelden sterk nok selv til å være en trusel overfor sosialstyret.³⁰

Sosialstyret må da balansere mellom feiltype I og feiltype II. Balanseringen vil være nøye knyttet til lokalsamfunnets toleransegrenser.³¹ Samtidig kan sosialstyret samle opp "kreditt" ved å engasjere seg i en del aktiviteter som er allment akseptert og satt pris på. Slike aktiviteter er f.eks. utbygging av eldreomsorg, hjemmehjelp, og pleieinstitusjoner, dvs. aktiviteter som er tilgjengelige for større deler av lokalsamfunnet og uten hensyn til de behov som vanligvis karakteriserer det klientell som kommer til sosialkontoret. En slik rolle passer for så vidt godt inn i de visjoner noen sosialstyremedlemmer undertiden gir uttrykk for, når de diskuterer sosialomsorgen og dens fremtidige rolle. De ser da sosialkontoret som et serviceorgan for alle sjikt i samfunnet, hvor hjelp til utfyllelse av selvangivelsen hører like naturlig hjemme som organisering av generelt ungdomsarbeid og prevensjonsveiledning. For å nå dette mål kan man gå flere veier, som alle

30. Det er vanskelig å si i hvilken grad sosialstyremedlemmene velges til å være representanter for klientellet eller som representanter for lokalsamfunnet i sin helhet. En del av sosialstyremedlemmene gir uttrykk for at de er klientenes talsmenn, men andre data viser jo at de ikke ser på klientellet som en homogen gruppe, og at det bare er visse klienter de ønsker å være talsmenn for.

31. Jfr. diskusjonen i Kapittel 10, avsnittet Interessekonflikter i lokalsamfunnet.

indirekte vil høyne sosialstyrets og sosialkontorets sosiale renommé i lokalsamfunnets øyne, og gjøre det mer akseptabelt for større deler av befolkningen å benytte seg av de forskjellige hjelpetilbudene. Det gis nemlig uttrykk for både at sosialkontoret bør knytte til seg flere eksperter og få tildelt flere ressurser, og for at deler av det tradisjonelle og mest belastede klientell med fordel kan overføres til andre organer.³² Hver for seg er de to typer argumentasjon forståelig, for et ressursvakt organ som sosialstyret står i dag maktesløst overfor det mest belastede klientellet. Men når argumentene blir brukt sammen, er de heller uttrykk for ønsket om oppadgående mobilitet på sosialstyrets og sosialkontorets vegne, slik at nye typer av klientell kan få innpass og sosialstyret få en mer aktiv rolle i lokalsamfunnet.

32. Dette er ikke i strid med det som tidligere er sagt om at sosialstyret ikke tenderer mot å favorisere høy-statusklientell. På det konkrete plan, dvs. gjennom direkte hjelpetiltak, er sosialstyret lite villig til å favorisere høy-statusklientell, men på det mer ideologiske plan uttrykkes det ønske om å gjøre sosialstyret til et organ for et klientell med høyere status enn det som håndteres i dag.

KAPITTEL 10

SYNTESE

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

10.1. Hva er sosiale problemer?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Egentlig "a judgmentally normative social theory".

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

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

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

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

10.2. Avstanden mellom besluttende og utøvende organer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.3. Interessekonflikter i lokalsamfunnet

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

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

Når målsettingene blir konkretisert, forsvinner enigheten. Da oppstår

13. Det er hevdet om kommunene at de "synes i alle fall å ha ein negativ fri-dom . . . , nemleg fridom til ikkje å følgje opp målsetjingar formulert av sentrale styremakter". Se Harald Baldersheim, "Klientar og handle-måtar," Tidsskrift for samfunnsforskning, 4 (1972), pp. 311-336.
14. Det har også vært hevdet at lovgiverne faktisk ikke har ønsket radikale endringer i og med Lov om sosial omsorg. Det har vært viktigere å opprettholde en "konservativ kontroll med de fattige" og en sørget derfor for en ramme om Lov om sosial omsorg hvor tradisjonene fra forsorgstankegangene kunne få fortsette. Når sosialstyrene i så liten utstrekning benytter seg av det vi har kalt intensjonene i loven, skyldes det heller at sosialstyremedlemmene har oppfattet den egentlige mening med lovverket, nemlig bare "å gi skinn av hjelp til de fattige". Jfr. Yngvar Løchen, "Opposisjon ved Else Øyens doktordisputas: Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse", Bergen 6. okt. 1973, manuskript.
15. Yngvar Løchen, "Velferdsstaten og sosialforskningen," i Sosialpolitikken og sosialforskningen (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), p. 29.

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

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

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

Ifølge en vanlig økonomisk definisjon, dreier sosialpolitikken seg om en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lov om sosial omsorg lanserer også en del former for sosialpolitisk

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

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

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

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

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

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

10.4. Latente funksjoner for sosialstyret

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.5. Legmannsskjønn versus ekspertise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figur 10.1. Sosialarbeidernes influensområde



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

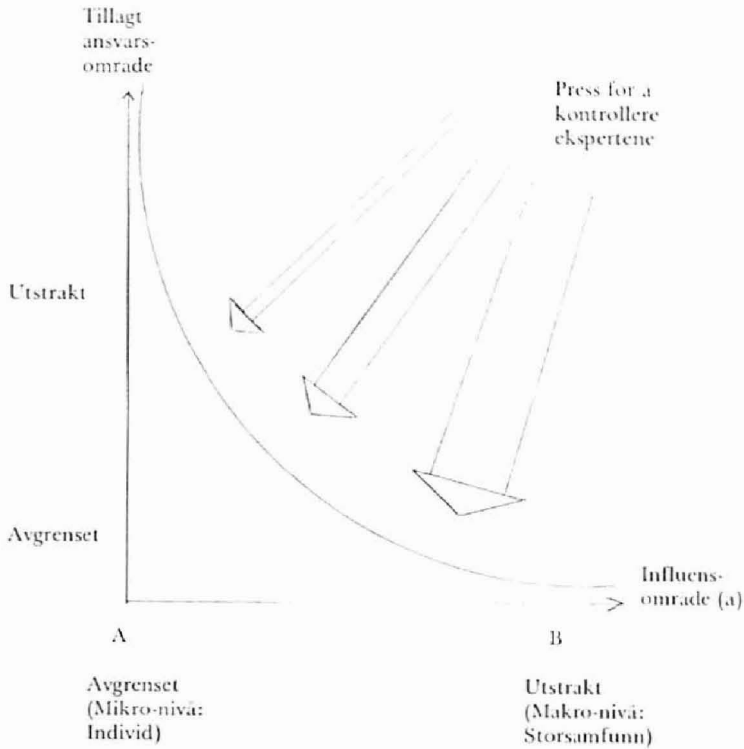
Våre manglende kunnskaper om andre deler av den kommunale sektor tilsier at vi ikke strekker gyldigheten av ovenstående lengre enn til den sosiale sektor. Det er sannsynlig at kurven i Figur 10.2 bl. a. vil bli påvirket av (1) ekspertenes grad av profesjonalisering, hvor en sterk og akseptert profesjon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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

10.6. Kontakten med klientellet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

59. Ibid, p. 19.

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

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

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

10.7. Rettferdighet og sosialomsorgsideologi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

79. Sosialreformkomitéens innstilling II, p. 33

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

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

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

KAPITTEL 11

EPILOG

De resultater og de drøftinger som er gitt i denne rapporten, gir selvsagt ingen entydige konklusjoner om hvordan virksomhetene i den sosiale sektor bør omformes eller reorganiseres. Det har heller ikke vært meningen å nå frem til slike konklusjoner. Forhåpentlig inneholder rapporten faktiske opplysninger, synspunkter og andre momenter som ikke bare bidrar til forståelsen av de ordninger vi har i dag, men også vil få betydning i den sosialpolitiske utvikling i årene fremover. Omplantingen til sosialpolitiske tiltak må imidlertid skje på grunnlag av målsettinger og prioriteringer som det tilligger andre enn forskeren selv å forvalte.

Det er velkjent at de ideologier som styrer sosialpolitisk virksomhet på langt nær er ensartede, selv om man nok ved en overflattisk betraktning kan få inntrykk av en viss grad av enighet. Ut gjennom denne rapporten har det gang på gang vært vist til hvordan ulike grupper, både blant dem som er direkte knyttet til sosialomsorgen og i samfunnet for øvrig, trekker i ulike retninger når det gjelder sosialpolitikken. Det kunne være nyttig å prøve å gjøre seg opp noen meninger om hvordan grupper med ulike ideologiske forankringer vil kunne gjøre bruk av en rapport som denne, hvordan dens resultater vil kunne oppfattes og fortolkes selektivt, og hvordan en eventuell anvendelse av resultater vil kunne skje selektivt ut fra bestemte grunnholdninger.¹

For tiden gjør det seg sterke politiske strømninger gjeldende omkring desentralisering versus sentralisering, dvs. spørsmål som har å gjøre med overføringen av makt, avgjørelsesmyndighet og ressurser fra staten og de

1. Nedenstående betraktninger omkring enkelte gruppers mulige reaksjoner på deler av rapporten er rent spekulative og har ingen basis i noen systematisk, empirisk behandling. De avspeiler en intuitiv oppfatning av reaksjoner som er fremkommet i forbindelse med presentasjoner av foreløpige resultater av undersøkelsene.

sentrale organer til kommunene og lokalsamfunnene, eller omvendt.² De standpunkter som inntas på denne holdningsdimensjon, vil kunne ha avgjørende betydning for den måten rapportens resultater blir valgt ut og brukt i argumentasjonen for strukturelle endringer i sosialomsorgsapparatet. Under forutsetning av at det ligger et genuint ønske om å "løse" sosiale problemer til grunn, er det overveiende sannsynlig at tilhengere av sentralisering mer enn andre vil være opptatt av beskrivelsene av interessekonflikter i lokalsamfunnet og fremme forslag om løsninger som går ut på at mye av den sosialpolitiske virksomhet blir flyttet bort fra den lokale avgjørelsesmyndighet og over til mer sentrale instanser, enten det nå blir på fylkes- eller stats-nivå.

Det kan også hende at de som favoriserer en sentralisert avgjørelsesmyndighet, vil tolke de folkevalgtes avstand fra intensjonene i Lov om sosial omsorg som inkompetanse som det kan bøtes på ved å trekke avgjørelsene bort fra de folkevalgte. I rapporten er det trukket en del slutninger angående vanskelighetene med å påvirke og endre normer som ligger så dypt forankret i personligheten som holdningene til klientellet synes å gjøre. Slike slutninger kan også bli brukt som argument for sentralisering og en overføring av avgjørelsesmyndigheten til dem som antas å ha akseptert intensjonene i loven. Også det sterke press i retning av likebehandling, og de økologiske faktorerers betydning for variasjonen i sosialbudsjettene, kan bli til argumenter for sentralisering og for mer ensartede regler for tildeling av hjelp.

For mange ligger løsningen av nyere typer samfunnsproblemer i en tilbakeføring av selvbestemmelsesrett til lokalsamfunnet. For disse vil en argumentasjon med utgangspunkt i denne rapporten måtte ta en annen form, det vil bli lagt vekt på andre deler av rapporten, og resultatene vil bli tolket på en annen måte. Man vil rimeligvis ikke tillegge spørsmålet om likebehandling mellom kommunene særlig vekt, men heller være opptatt av den enkelte kommunes forhold til andre sosiale problemer. Interessekonfliktene i samfunnet, vil det kanskje bli hevdet, kan ikke løses ved å trekke avgjørelsene bort fra lokalsamfunnet, og de kan best håndteres av dem som kjenner lokalsamfunnet.

Med hensyn til sosialstyremedlemmenes avstand til intensjonene i Lov

2. For en diskusjon av problematikken, se Hans G. Andersson, "Kommunalideologien," i Kommunerna i förvandling, redigert av Gunnar Wallin, Hans G. Andersson og Nils Andren (Stockholm: Almquist och Wiksell, 1968), pp. 140-169.

om sosial omsorg, vil man her kanskje være mer opptatt av en påvirknings- og informasjonsmodell og det som i rapporten sies om sosialstyrevirksomheten og kontakten med klientellet som modifierende faktor med hensyn til holdninger overfor klientellet. Det er sannsynlig at man vil ønske en struktur som overfører ressurser fra sentrum til periferien for å rette opp forskjellene i sosialbudsjettet, men det vil samtidig bli gjort forsøk på å sikre at denne struktur ikke medfører at avgjørelsesmyndighetene flyttes ut av lokalsamfunnet.

En annen dimensjon som kan ha sammenheng med fortolkningene av resultatene av dette arbeid, har å gjøre med synet på forholdet mellom eksperter og legmenn. De som ønsker at ekspertene skal ha større innflytelse i den sosiale sektor, kan mene at intensjonene i Lov om sosial omsorg, slik vi her har definert dem, skal være den standard som sosialstyrets virksomhet må måles mot. Siden resultatene viser at de folkevalgte stort sett kommer til kort når deres holdninger sammenliknes med disse standarder, vil det kunne argumenteres sterkt for den oppfatning at de som har faglig innsikt og som har internalisert disse intensjonene i loven, må få større innflytelse enn hittil har vært tilfelle. De resultater som tilsier at faglig innsikt og faglig bemanning på sosialkontoret så langt fra er nok til å påvirke sosialbudsjettene, vil enten bli tillagt liten vekt, eller det kan bli argumentert med at det faglige rådgivings- og veiledningsarbeid ikke inngår som en indikator på lovpraktiseringen og at det er denne immaterielle del av det sosiale arbeid som må tillegges vekt. Så lenge den faglige ekspertise er definert slik at den faller sammen med de kvalifikasjoner som sosialarbeiderne sitter inne med, vil likebehandlingsaspektet sannsynligvis ikke bli trukket inn i argumentasjonen. Tvert imot vil den del av lovens forarbeider som understreker individuell behandling, bli fremhevet.

Hvis likebehandlingsprinsippet blir trukket frem i forbindelse med ekspertisediskusjonen, kan det bli satt frem krav om at jurister bør komme inn i arbeidet i større grad. I det hele tatt vil sosialstyret enten bli definert som et forum for forskjellige typer av eksperter, eller det vil bli søkt strukturert som et svakt forum som i minst mulig utstrekning bør tillegges oppgaver som gjør det mulig å legge seg opp i ekspertenes virkeområde. De resultater av undersøkelsen som peker på betydningen av de folkevalgtes kontakt med klientellet, vil av eksperttilhengerne rimeligvis bli underkastet en særlig kritisk

analyse i håp om at det eventuelt kan finnes svakheter som gjør at argumentasjonen omkring dette punkt blir noe mindre påtrengende.

Tilhører man derimot dem som ser legmannsskjønnet som en viktig del av vår politiske struktur, vil data som er egnet til å fremheve betydningen av legmennes virksomhet i den sosiale sektor, sannsynligvis bli understreket. Mye av argumentasjonen for utstrakt legmannsmedvirkning vil falle sammen med argumentasjonen for større avgjørelsesmyndighet for lokalsamfunnet. Dette kan ha sammenheng med at ekspertene blir sett på som eksponenter for den delen av de sentrale myndigheter som har vært med på å utforme loven (helst er vel fenomenet ganske generelt og går langt ut over den sosiale sektor). Man vil nok i større grad sette spørsmålstegn ved den ideologi som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg (eller de fortolkninger som vi i undersøkelsen har gjort av loven) og hevde at sosialpolitikk ikke kan atskilles fra annen politikk og at politikerne derfor bør ha hånd om den. Man vil kanskje si at den avstand de folkevalgte utviser i forhold til noen av intensjonene i loven, er et sunnhetstegn som viser at de ivaretar interessene til større deler av lokalsamfunnet enn bare en minoritetsgruppe av mindre heldig stilte borgere, sosialklientene.

En tredje dimensjon som kan ha betydning for tolkningen av resultatene av undersøkelsen, er holdningen til spørsmålet om sosiale problemer hovedsakelig skyldes individuelle eller strukturelle faktorer. Det er sannsynlig at jo mer vekt en tillegger de individuelle årsaker til sosiale problemer, desto mindre interesse vil den foreliggende undersøkelse ha, i og med at sosialomsorgssystemet vil bli sett på som et lite adekvat organ for å håndtere problemene. De økonomiske sider ved sosialomsorgen kan da like gjerne overføres til andre utbetalingsorganer og for eksempel besørges av trygdekassene. Og de personlige problemer bør i den utstrekning individene ikke selv kan stramme seg opp til å håndtere dem, overføres til faglige organer uten innblanding av folkevalgte. Eksponenter for to meget forskjellige syn på klientene vil her delvis ha sammenfallende interesser, som har å gjøre med deres individorienterte syn på sosiale problemer. De eksperter i den sosiale sektor som er sterkt individorienterte, vil jo som nevnt være interesserte i å minimalisere de folkevalgtes innflytelse på klientbehandlingen. De i lokalsamfunnet som også ser sosiale problemer som en funksjon av individuelle avvik, vil ha samme ønske om å minimalisere de folkevalgtes innsats; i til-

legg vil de ønske å begrense sosialomsorgssystemet i det hele og sette visse grenser for størrelsen på de mest nødvendige utbetalinger.

De som ser sosiale problemer som en funksjon av grunnleggende strukturer som delvis kan bearbeides gjennom et sterkt sosialstyre, vil sannsynligvis være mest interessert i resultatene fra rekrutteringsanalysen, diskusjonen av interessekonfliktene, forholdet til de øvrige kommunale organer, og tankene omkring interkommunale koalisjoner og nye strategier.

Slik kunne man fortsette å trekke frem dimensjon etter dimensjon for å gjøre seg opp en mening om hvordan en nyttiggjørelse av denne rapporten vil kunne arte seg. Et generelt poeng er imidlertid viktigere, nemlig at de sosialpolitiske implikasjoner av undersøkelsen ikke er umiddelbart gitte. På mange måter avspeiler den situasjonen som kan oppstå i forhold til denne rapporten en situasjon som er typisk for den sosiale sektor: Det mangler målsettinger og prioriteringer som er av en slik art at det er mulig for de impliserte parter å trekke noenlunde konkrete og samstemte konklusjoner.

Men om man ikke uten videre kan avlede konkrete sosialpolitiske implikasjoner av undersøkelsen, kan man kanskje i stedet se en del generelle sosialpolitiske implikasjoner.

Rapporten retter på mange punkter søkelyset mot den språkbruk som er fremtredende innenfor den sosiale sektor og som kanskje mer enn noe annet medvirker til å tilsløre mange viktige problemer. Gang på gang, i diskusjoner og i offentlige dokumenter, støter vi på ord som "trivsel", "velferd", "sosial rettferdighet", "sosial tilpasning", "klientbehandling", "råd og veiledning" og fraser som at "mulighetene bør legges til rette slik at vedkommende best mulig kan nytte ut evnene", bare for å nevne noen eksempler. Alle slike uttrykk har en positiv valør som fremkaller enighet hver gang de blir uttalt. Men empirisk viser det seg at folk legger høyst forskjellige meninger i disse ordene, og forsøk på å basere konkrete handlinger på slike diffuse begreper, fører ofte til handlingslammende og energikrevende konflikter som direkte skader virksomhetene i den sosiale sektor. I selve forarbeidene til Lov om sosial omsorg finnes det mange eksempler på en slik språkbruk, som få har brydd seg med, eller ønsket å presisere. For visse formål er diffusiteten åpenbart av stor betydning, f.eks. når det gjelder å få igjennom politiske vedtak. Men i det praktiske arbeid er det uhensiktsmessig å gjøre bruk av begreper som det ikke ligger klare realiteter bak. Enten må det innarbeides en ny språkbruk med et høyere presisjonsnivå, eller de nåværende

begreper må settes inn i en relevant sammenheng. Når for eksempel begrepet "sosial rettferdighet" brukes, vil det i fremtiden være nødvendig samtidig å få klargjort (1) hvem sin rettferdighet det er snakk om; (2) hvilke klart avgrensede områder rettferdigheten skal gjelde; (3) i forhold til hvilke grupper rettferdigheten er definert; (4) hvilke funksjoner, manifeste så vel som latente, denne rettferdigheten antas å få.

Gjennom slike presiseringer legger man samtidig opp til ny konflikt på et mer innflytelsesrikt plan. Mens konfliktene hittil har vært spilt ut i lokalsamfunnene, hvor erfaringene ikke i noen særlig grad er blitt tatt vare på og viderebefordret til de sentra som definerte den diffuse sosialomsorgen, kan konfliktene etter hvert bli tvunget opp til sentrale myndigheter og gi seg uttrykk for eksempel gjennom offentlige innstillinger.

Konfliktene vil kunne bli politiserte, og interessemotsetningene vil dermed komme sterkere og klarere frem. I stedet for å skjule konfliktene nede på lokalplanet, hvor sosiakklienter og eksponenter for "sosiale interesser" er svake motstandere i forhold til lokalsamfunn og aksepterte politikere, kan konkrete konflikttema bli introdusert midt oppe i den tilsynelatende tverrpolitiske enigheten om hvordan den generelle sosialpolitikken skal håndteres. Sosialpolitikken kan dermed komme til å bli konfrontert med andre deler av politikken, slik at konfliktlinjene kommer tydeligere frem. Det er lite som tilsier at sosialpolitikken vil komme ut som den vinnende part i en slik konfrontasjon. Men så lenge ingen grenseoppganger er foretatt, kan det for mange føles nesten nytteløst å sette inn noen innsats, fordi en ikke vet hvor de krefter skal konsentreres som har mulighet til å fremme organisert endring i den sosiale sektor.

Dersom det er så at de sentrale myndigheter også konkret aksepterer en videre definisjon av sosiale problemer og av løsningsmuligheter enn de lokale myndigheter, vil en slik klargjøringsprosess på mer enn én måte være av betydning for den sosiale sektor. Men samtidig står vi også overfor spørsmålet om hvem som skal ha retten til å fastlegge det nye innhold, dvs. hvem som skal kunne definere sosiale problemer, og hvem som skal gis adgang til å sende sine premisser inn til den sosiale sektor i lokalsamfunnet. Det dreier seg kort sagt om spørsmålet om hvem sine verdier fremtidige versjoner av Lov om sosial omsorg skal kunne bygges over.

Utenfra kan det se ut som om lokalsamfunnet selv kan gå langt i å bestemme hva som skal skje i den sosiale sektor. I virkeligheten er sosial-

omsorgssystemet, slik vi har sett, nodt til å akseptere andres premisser og bare i liten utstrekning kan systemet selv være premissleverandør for andre deler av lokalsamfunnet. Stort sett virker nok det øvrige lokalsamfunn bremsende på utviklingen i den sosiale sektor, mens det er samsynlig at for de fleste lokalsamfunn vil de premisser som stammer fra de sentrale myndigheter i mange tilfeller styrke arbeidet i den lokale sosialsektor.

Man kunne også rette et sterkere søkelys mot de premissstrømmer som styrer arbeidet i den sosiale sektor og gjerne se disse i forhold til de mer liberalistisk pregete idéer som går ut på at den sosiale sektor kunne utfolde seg fritt, om den ikke var preget av mangel på ressurser. Et eksempel på den slags premissstrøm sosialstyret mangler kontroll med, finner en i den seleksjon av klientell som foregår utenfor sosialstyrets innflytelsesområde. Det har i denne rapporten vært vist hvordan sosialstyret og sosialadministrasjonen selv opptrer selektivt med hensyn til hvem de ønsker å hjelpe. Denne seleksjon er på mange måter en avvergemekanisme mot den seleksjon sosialstyret selv ikke har noen kontroll over, nemlig de mange "behandlingsudyktige klienter" eller "restklientell" som andre samfunnssektorer sender inn i sosialomsorgssystemet. En stor del av de klienter arbeidsformidlingen, ettervernet, psykiatriske behandlingshjem og andre institusjoner har gitt opp, kommer til sosialomsorgen, hvor man både sitter med plikten til å ta vare på alle som henvender seg dit og dessuten har en forestilling om muligheter til "behandling" som andre og undertiden mer kompetente institusjoner for lengst har gitt opp. Sosialomsorgssystemet har ingen formelle muligheter til å snu ryggen til dette klientellet, som både er en belastning og som gir sosialkontoret enda dårligere prestisje og arbeidsmuligheter i lokalsamfunnet. Fagfolkene i den sosiale sektor ser dilemmaet, men etiske holdninger og mangel på ressurser gjør at de fortsetter å arbeide med dette klientellet, som trenger en innsats langt utover det et vanlig sosialkontor kan gi.³

Kanskje er det både i lokalsamfunnets og storsamfunnets interesse å opprettholde sosialomsorgssystemet som et svakt organ, underordnet andre og mer betydningsfulle organer i samfunnet. I alle fall har sosialomsorgssystemet ingen reelle muligheter til å snu premissstrømmen.⁴

3. Jfr. Odd Ramsøy, m.fl., På livet . . . Fra filleproletariatet i Oslo, (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 188-212.

4. For en diskusjon av premissstrømmen mellom forskjellige offentlige sektorer, se Jacobsen, "Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet," op.cit.

Også uttrykket "klientbehandling" er et begrep som med fordel kunne gis et mer konkret innhold, fordi det ville skape mer innsikt i de prosesser sosialomsorgssystemet er underlagt. Det er ikke tilstrekkelig at innholdet i dette begrepet blir avledet fra en sosialarbeiderideologi, som bare en mindre del av den sosiale sektor har kjennskap til og er identifisert med. For størsteparten av dem som har sitt virke i den sosiale sektor er det noe à la keiserens nye klær: alle har tro på det, men ingen vet hva det egentlig dekker. De profesjonelle sosialarbeidere har nok tillit til de klientbehandlingsprinsipper de er blitt innført i, men de sosiale realiteter viser at klientbehandlingen til stadighet må vike for kontorarbeid og tildeling av kontante utbetalinger til dekning av løpende behov. Selv sosialarbeiderne når sjelden så langt at de får anledning til å nytte ut intensjonene i Lov om sosial omsorg. I stedet strever de med å finne leiligheter og institusjonsplasser, hvor slike nesten ikke eksisterer. Det er ikke disse oppgaver de er blitt spesialister på gjennom sin utdanning. Og det er intet som tilsier at de er bedre utstyrt til akkurat slike oppgaver enn mange andre.

Dersom det er så at behandling av klientellet prioriteres høyt, er det liten tvil om at det kunne skapes en struktur som fritok klientbehandlerne for alle de funksjoner som de ikke er utdannet til å gjøre bedre enn andre, slik at de i stedet kunne konsentrere seg om behandlingen av klientellet. Utbetalinger og kontrollfunksjoner kunne overføres til trygdekasser eller profesjonelle regnskapskontorer, som ville være mer effektive og bedre utstyrt for formålet. Den endeløse jakten på leiligheter og institusjonsplasser kunne kanaliseres inn i et felles organ, hvor blant annet sykehuskuratorer, ettervernspersonale og sosialkontorets medarbeidere kunne gå sammen om å skaffe til veie flere ressurser, istedet for at de nå ofte må konkurrere med hverandre om plasser og muligheter som knapt finnes i det hele. Men om sosialarbeiderne skulle komme til å slippe disse trivielle funksjoner, ville de samtidig komme til å miste de umiddelbare positive sanksjoner og den makt som følger med mulighetene for å utdele knappe goder. Klientellet ville få en frihet i forhold til behandlerne som kunne føre til at sosialkontoret fikk mindre søkning, - med mindre sosialarbeiderne klarte å definere sitt tilbud om behandling som et nytt og uunnværlig gode for klientellet.

En nyorientering på dette punktet ville kunne bringe sosialarbeiderne i den situasjon at de ble nødt til å definere klientbehandlingen på en måte som var forståelig for både potensielle klienter og folkevalgte. Det ville ikke

lenger være tilstrekkelig å referere til "samtaler med klientene" og til "støtte-terapi". Det ville være en vanskelig prosess, fordi en del av de verdiene som sosialarbeiderne prøver å formidle og som understrekes i forarbeidene til Lov om sosial omsorg, ofte ikke oppfattes slik at de refererer seg til oppgaver som faller inn under det offentliges virkeområde. Sentralt i sosialarbeiderideologien står for eksempel det mål å gi det enkelte individ selvaktelse og å sørge for at strukturene legges til rette slik at vedkommendes selvaktelse ikke ytterligere reduseres. Slike verdier vil mange henregne til privatlivet og ikke se på som et adekvat objekt til bruk av offentlige ressurser. Det skal mye til for å formidle et annet syn både til folkevalgte, mottakere av behandlingen og til lokalsamfunnet.

Til sist er det bare å understreke at kunnskapene om de asymmetriske relasjoner mellom giverne og mottakerne, slik disse relasjoner kommer til uttrykk blant annet i sosialomsorgen, er nokså begrenset. Det er langt igjen før det kan legges opp konkrete behandlingsprogram basert på empirisk viten om sosiale hjelpetiltaks direkte og indirekte virkninger. Den foreliggende undersøkelse har kanskje bidradd til å la sosialomsorgsfeltet fremtre som mer innfløkt enn det opprinnelig syntes å være. Det har oppstått en rekke nye spørsmål under veis, som forhåpentlig nye undersøkelser på dette feltet vil kaste lys over.

LITTERATUR

- Allardt, Erik, "Om samhällspolitiska mål," Social Tidsskrift, 65 (1971), pp. 299-322.
- Andersen, Bent Rold, Borgeren og Tryghedssystemet (København: Socialreformundersøgelserne II, Socialforskningsinstituttets publikationer, 1970).
- Grundprincipper i socialpolitikken (Albertslund: Det danske forlag, 1971).
 - "Socialrådgiveren og socialpolitikken - et debatindlæg," (København: stensil, 1971).
- Andersson, Hans G., "Kommunalideologien," i Kommunerna i förvandling, redigert av Gunnar Wallin, Hans G. Andersson og Nils Andren (Stockholm: Almqvist och Wiksell, 1968), pp. 140-169.
- Aspås, Jon-Olav, Kommunal sosialpolitikk - særpreget og utviklingstrekk. En studie av sosialpolitikken i Oppegård kommune (Oslo: Institutt for statsvitenskap, stensil, 1974).
- Aubert, Vilhelm, Retts sosiologi (Oslo: Universitetsforlaget, 1967).
- Aubert, Vilhelm, Torstein Eckhoff og Knut Sveri, En lov i søkelyset (Oslo: Universitetsforlaget, 1952).
- Axelrod, Robert, Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics (Chicago: Markham Publishing Company, 1970).
- Baldersheim, Harald, "Klientar og handlemåtar i regionalplanlegginga," Tidsskrift for samfunnsforskning, 4 (1972), pp. 311-336.
- Benneche, Gerd, Rettsikkerheten i barnevernet (Oslo: Universitetsforlaget, 1967).
- Berelson, Bernard og Gary A. Steiner, Human Behavior: An Inventory of Scientific Findings (New York: Harcourt, Brace & World, 1964).
- Blalock, Hubert M., Social Statistics (London: McGraw-Hill, 1960).
- Brown, Roger, Social Psychology (New York: The Free Press, 1965).

- Christie, Nils, "Barnevernsnemndenes sosiologi," Sociologiske Meddelelser, 6. serie (1961), pp. 83-98.
- "Edruelighetsnemnder. Analyse av en velferdslov," Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap, 52 (1964), pp. 89-118.
- Coleman, James S., "Ten Principles Governing Policy Research," ASA Footnotes, 1, 3 (March, 1973).
- Converse, Philip E., "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.
- Dahl, Tove Stang, "De okontrollerbare nämnderna," i Rättssociologi. Om lag, konflikt och behov, redigert av Stig Edling og Göran Elwin (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1973), pp. 91-110.
- Easton, David, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965).
- Eckhoff, Torstein, Rettferdighet (Oslo: Universitetsforlaget, 1971).
- Eckhoff, Torstein, og Knut Dahl Jacobsen, "Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making," Interdisciplinary Studies from the Scandinavian Summer University (København: Munksgaard, 1960).
- Einhorn, Hillel J., "Alchemy in the Behavioral Sciences," The Public Opinion Quarterly, 36 (1972), pp. 367-378.
- Epstein, Irwin, "Professionalization, Professionalism and Social-Worker Radicalism," Journal of Health and Social Behavior, 11 (1970), pp. 67-77.
- Erstad, Tove Hals, To sosialstyrer i samarbeid med andre institusjoner i relasjon til Lov om sosial omsorg (Stavanger sosialskole: hovedoppgave, høsten 1971).
- Ervik, Audun, "Den sosialpolitiske prosess," Sosialt forum/Sosialt arbeid, 1 (1973), pp. 1-7.
- "Hva er samfunnsarbeid?," Sosialt forum/Sosialt arbeid, 10 (1972), pp. 184-189.
- Feldmann, Wulff, Familierådgivning og klientbehandling (Oslo: Universitetsforlaget, 1966).
- Festinger, Leon, Conflict, Decision and Dissonance (Stanford: University Press, 1964).
- Frihagen, Arvid, Lærebok i forvaltningsrett, Del I, (Oslo: Universitetsforlaget, 1970).

- Galtung, Johan, "Foreign Policy Opinions as a Function of Social Position," Journal of Peace Research, 1 (1964), pp. 206-231.
- Verdikonflikter og sosial posisjon. En forelopig analyse av et norsk gallup-utvalg (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport nr. 10-1, stensil, 1961).
- Goldschmidt, Verner, Retlig Adfærd: En analyse av retsmyndigheders adfærd med eksempler fra den kriminelle retspleje i Grønland (København: 1957).
- Goodman, Leo A., og William H. Kruskal, "Measures of Association for Cross Classifications," Journal of the American Statistical Association, 49 (1954), pp. 732-764.
- Goodman, Leo A., "The Multivariate Analysis of Qualitative Data: Interactions among Multiple Classifications," Journal of the American Statistical Association, 65 (1970), pp. 226-256.
- Grøslund, Guri og Åge, Sosialt Arbeid, Brevkurs for sosiale tjenestemenn, utgitt av Norges sosialforbund.
- Hare, A. Paul, Edgar Borgatta og Robert F. Bales (red.), Small Groups (Revidert utgave, New York: Alfred A. Knopf, 1967).
- Heap, Kari Killén og Ken, Metodisk sosialt arbeid -- med individer og grupper (Oslo: Norsk sosionomforbund, 1968).
- Hedlén, Bengt, "Socialvård i omvandling," Sosionomen, 7 (1969), pp. 196-201.
- Heiskanen, Veronica Stolte, "Sex Roles, Social Class and Political Consciousness," Acta Sociologica, 14 (1971), pp. 83-95.
- Hernes, Gudmund, "Stortingets komitésystem og maktfordelingen i parti-gruppene," Tidsskrift for samfunnsforskning, 1 (1973), pp. 1-29.
- Hjellum, Torstein, Partiene i lokalpolitikken (Oslo: Gyldendal, 1967).
- Hochschild, Alice Russell, "A Review of Sex Role Research," American Journal of Sociology, 78 (1973), pp. 1011-1029.
- Holter, Harriet, Sex Roles and Social Structure (Oslo: Universitetsforlaget, 1970).
- Homans, George C., The Human Group (London: Routledge & Kegan Paul, 1951).
- Haavelmo, Trygve, "Sosialpolitiske konsekvenser av økonomisk vekst," Sosialøkonomen, 1 (januar 1973), pp. 19-22.
- Jackson, J.A., (red.), Professions and Professionalization (Cambridge: The University Press, 1970).

- Jacobsen, Knut Dahl, "Ekspertenes deltakelse i den offentlige forvaltning," Helsinki: Den andre nordiske konferanse for statsvitenskap, stensil, 1968).
- "Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet," Tidsskrift for samfunnsforskning, 2 (1965), pp. 147-160.
 - "Politisk fattigdom," Kontrast 1 (1967), pp. 6-9.
- Jennings, M. Kent, og Richard G. Niemi, "Family Structure and the Transmission of Political Values," American Political Science Review, 62 (1968), pp. 852-867.
- Jennings, M. Kent, og Norman Thomas, Men and Women in Party Elites: Social Roles and Political Resources (University of Michigan, stensil, publiseringsår ikke oppgitt).
- Kjellberg, Francesco, (red.), Kommunalpolitikk. Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret (Oslo: Universitetsforlaget, 1971).
- Kjellberg, Francesco, og Audun Offerdal, "Politisk rekruttering. Nominasjoner ved kommunevalg," Tidsskrift for samfunnsforskning, 12 (1971), pp. 299-323.
- Kjellberg, Francesco, og Johan P. Olsen, "Rekrutteringen til de kommunale organer," i Kommunalpolitikk. Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret, redigert av Francesco Kjellberg (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 10-40.
- Kluge, Liv, Lov om sosial omsorg, Brevkurs for sosiale tjenestemenn, utgitt av Norges sosialforbund.
- Sosialhjelp før og nå (Oslo: Fabritius, 1973).
- Knudsen, Knut, Sosialhjelp og nærmiljø (Sosiale indikatorer, Rapport nr. 2, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1972).
- Knutsen, Kåre, "Det kommunale mannsstyre i Oslo," kronikk i Dagbladet, 16. april 1971.
- Kolberg, Jon Eivind, Sosial-Norge. En studie av trygdeforbruk, (Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap 1972, foreløpig rapport).
- Korpi, Walter, Fattigdom i välfärden (Stockholm: Tiden förlag, 1971).
- Krogh, Per, Edruskapsnemnda - tilbud og klientell (Oslo: Universitetsforlaget, 1971).
- Labovitz, Sanford, "The Assignment of Numbers to Rank Order Categories," American Sociological Review, 35 (1970), pp. 515-524.
- Langfeldt, Knut, "Folkevalgt og ekspertise," Arbeiderbladet, 20. nov. 1972.

- Larsen, Otto N., "Innovators and Early Adopters of Television," Sociological Inquiry, 32 (1962), pp. 16-33.
- Larsen, Otto N., "Social Effects of Mass Communication," i Handbook of Modern Sociology, redigert av R.E.L. Faris (New York: Rand McNally, 1964), pp. 348-381.
- Lochen, Yngvar, "Om utvikling og virkemåte i et sosialt tiltak. Lovene om atferingshjelp og uføretrygd," Tidsskrift for samfunnsforskning, 7 (1966), pp. 1-18.
- "Opposisjon ved Else Oyens doktordisputas: Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse", Bergen 6. okt. 1973, manuskript.
 - "Velferdsstaten og sosialforskningen," i Sosialpolitikken og samfunnsforskningen (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), pp. 17-41.
- Löchen, Yngvar og Arne Marthinsen, "Samarbeidsproblemer ved gjennomføringen av lovene om atferingshjelp og uføretrygd," Tidsskrift for samfunnsforskning, 3 (1962), pp. 133-168.
- Laake, Olav T., "Sosialt arbeid -- ikke for amatører," Sosionomen, 7 (1969), pp. 202-211.
- March, James G., og Herbert A. Simon, Organizations (New York: Wiley, 1958).
- Martindale, Don, Institutions, Organizations, and Mass Society (Boston: Houghton Mifflin, 1966).
- "Social Disorganization: The Conflict of Normative and Empirical Approaches," i Modern Sociological Theory in Continuity and Change, redigert av Howard Becker og Alvin Boskoff (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1957), pp. 340-367.
- Martinussen, Willy, "Sosial lagdeling og politiske ressurser," Tidsskrift for samfunnsforskning, 12 (1971), pp. 271-287 og 13 (1972) pp. 1-24.
- Mathiesen, Per, "Klientmodeller og avgjørelsesform i et distriktstiltak," Tidsskrift for samfunnsforskning, 8 (1967), pp. 45-64.
- Means, Ingunn Norderval, Kvinner i norsk politikk (Oslo: Cappelen, 1973).
- Merton, Robert K., "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. 1, pp. 153-165.
- Social Theory and Social Structure (New York: The Free Press, 1967, revidert utgave), pp. 300-302.

- Nordbø, Eldrid, Kommunenes ytelser i sosialsektoren (Oslo: Institutt for statsvitenskap, stensil, 1968).
- Offerdal, Audun, "Det kommunale selvstyre," Sosialistisk Perspektiv, nr. 2, (1971), pp. 38-40.
- "Rekrutteringen av et bystyre," i Kommunalpolitikk. Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret, redigert av Francesco Kjellberg (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 41-91.
- Olsen, Johan P., "Informasjon og innflytelse. En studie av budsjetteringsprosessen i en norsk primærkommune," i Kommunalpolitikk. Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret, redigert av Francesco Kjellberg (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 130-163.
- "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?" Scandinavian Political Studies, 5 (1970), pp. 85-118.
- Parsons, Talcott, The Social System (Glencoe: The Free Press, 1951).
- Perlman, Helen Harris, Socialarbeidets metodik: En introduktion til "social casework", (Stockholm: Natur och Kultur, 1962).
- Pinker, Robert, Social Theory and Social Policy (London: Heinemann Educational Books, 1971).
- Prewitt, Kenneth, The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians (New York: The Boss-Merrill Company, 1970).
- Qvortrup, Kjeld, Klientkendetegn og nemndsadfærd (Bergen: Sosiologisk institutt, mellomfagsoppgave, høsten 1972).
- Ramsøy, Natalie Rogoff, Sosialpolitikk og "den administrative reduksjonisme", (Rungsted, Danmark: Innlegg ved det nordiske forskerseminar om sosialpolitikk, okt.-nov. 1972).
- Ramsøy, Odd, Frank Burmann, Per-Ole Johansen og Thorbjørn Kalberg, På livet Fra filleproletariatet i Oslo (Oslo: Universitetsforlaget, 1971).
- Riley, John W., 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.
- Rogers, Everett M., Diffusion of Innovations (New York: The Free Press, 1962).
- Rokkan, Stein, og Henry Valen, "The Mobilization of the Periphery: Data on Turn-out, Party Membership, and Candidate Recruitment in Norway," i Citizens, Elections, Parties, redigert av Stein Rokkan (Oslo: Universitetsforlaget, 1970), pp. 181-225.

- Rommetveit, Ragnar, Social Norms and Roles (Oslo: Akademisk forlag, 1953).
- Runciman, W.G., Relative Deprivation and Social Justice (London: Routledge & Kegan Paul, 1966).
- Simm, Uno, "Om kommunale nämnders status," Statsvetenskaplig tidsskrift, 1 (1965).
- Sipilä, Jorma, Sosiaalpolitiikka, Tammi, Helsinki 1970, referert i Raija Julkunen, "The Definition and Function of Social Policy," Seminar i sosialpolitikk, Kobenhavn, 1972.
- Sjoberg, Gideon, R. Brymer and B. Farris, "Bureaucracy and the Lower Class," Sociology and Social Research, 50 (1966), pp. 325-337.
- Sonquist, John A., og James N. Morgan, The Detection of Interaction Effects: A Report on a Computer Program for the Selection of Optimal Combinations of Explanatory Variables. Monograph No. 35. Survey Research Center. Institute for Social Research. The University of Michigan, 1970.
- Stinchcombe, Arthur, Constructing Social Theories (New York: Harcourt, Brace & World, 1968).
- Strand, Arne, og Francesco Kjellberg, "Det folkevalgte lederskap i Oslo. En undersøkelse av bystyrerepresentantene," i Kommunalpolitikk. Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret, redigert av Francesco Kjellberg (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 92-129.
- Sundby, Per, "Alternativ i sosialomsorgen," Kommunalt sosialt tidsskrift, 10 (1969), pp. 105-108, og 11 (1969), pp. 117-119.
- Svalastoga, Kaare, Prestige, Class and Mobility (København: Gyldendal, 1959).
- Sweetser, Frank L., Commune Differentiation in Norway, 1960. A Preliminary Report on a Factor Analytic Study (Bergen: Sosiologisk institutt, June 1970).
- Søhr, Lucy Hansson, "Erfaringer fra samarbeid med folkevalgte innen kommunalt sosialt arbeid," Sosionomen, 7 (1969), pp. 212-215.
- Tallmann, Irving, og Reece McGee, "Definition of a Social Problem," i Handbook on the Study of Social Problems, redigert av Erwin O. Smigel (Chicago: Rand McNally, 1971), pp. 19-58.
- Thibaut, John W., og Harold H. Kelley, The Social Psychology of Groups (New York: John Wiley & Sons, 1959).
- Torgersen, Ulf, Profesjons sosiologi (Oslo: Universitetsforlaget, 1972).

- Valen, Henry, og Daniel Katz, Political Parties in Norway (Oslo: Universitetsforlaget, 1964).
- Valen, Henry, "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway," Scandinavian Political Studies, 1 (1966), pp. 121-166.
- Vall, Mark van de, "A Theoretical Framework for Applied Social Science," International Journal of Mental Health, 2 (1973), pp. 6-25.
- Wettergren, Bent, Kommunenes bruk av lån og garanti for lån etter § 3 i Lov om sosial omsorg, sett i relasjon til en rekke forhold ved kommunens struktur (Oslo: Norges sosialforbund, stensil, 1968).
- "Sosialkontorenes bemanningsproblemer," Sosialt forum/Sosialt arbeid, (1972), pp. 33-36 og 63-66.
- Wrong, Dennis H., "Social Inequality without Social Stratification," i Structured Social Inequality, redigert av Celia S. Heller (London: The Macmillan Company, 1969), pp. 513-519.
- Wærness, Kari, Verdikonflikter ved realisering av sosiale hjelpetiltak for enslige mødre (Sosialpolitisk rapport nr. 6, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1972).
- Østerud, Øyvind, Planlegging og sosial endring i et vest-norsk bygdesamfunn: Rapport fra en forundersøkelse i Voss kommune (Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, stensil, 1971).
- Øyen, Else, Ideologies in Social Policy (Manus for International Sociological Association's kongress i Varna, Bulgaria, 1970).
- "Hva er godt sosialt arbeid?," Sosionomen 11 (mai, 1974), pp. 330-335 og 13 (juni, 1974), pp. 402-406.
 - Om sosial avstand (Bergen: upublisert arbeidsdokument, mai 1970).
 - Rapport om ledere av kommunale sosialkontorer. Utarbeidet på grunnlag av de til Sosialdepartementet innsendte søknader om stats-tilskott til lønn til sosialledere (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, stensil, 1967).
 - Sosialt klientell i Bergen 1967: En analyse av sosialhjelpstatistikken (Sosialpolitisk rapport nr. 3, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1970).
 - "The Impact of Prolonged Observation on the Role of the 'Neutral' Observer in Small Groups," Acta Sociologica, 15 (1972), pp. 254-266.
 - Ugifte mødre. En sosiologisk undersøkelse (Oslo: Universitetsforlaget, 1966).
- Åsland, Tertit, "Kvinner i Stortinget," i Det norske Storting gjennom 150 år (Oslo: Gyldendal, 1964), pp. 318-353.

Offentlige dokumenter m. m.

Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning, avgitt 13. mars 1958.

Kompendium om låginkomstutredningen (Stockholm: Arbetsgruppen för låginkomstfrågor, 1971).

Kvartalsoppgaver fra Rikstrygdeverket, 2. kvartal, oktober 1971.

Lov om barnevern av 17. juli 1953.

Lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder av 26. februar 1932.

Lov om sosial omsorg av 5. juni 1964.

Normalplan for sosialstyrets virksomhet, utarbeidet av Norges Sosialforbund 1964.

Norsk Sosionomforbunds uttalelse til sosialreformkomitéens innstilling nr. 2, avgitt 27. februar 1973.

NOS A481, Barneomsorg 1970.

NOS A503, Kommunevalget 1971, Hefte II.

NOU 1972:30, "Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat på kommune- og fylkesplanet", (Innstilling fra Sosialreformkomitéen, avgitt 29. juni 1972.

Ot. prop. nr. 56 (1962-63). Lov om sosial omsorg, og Lov om endringer i lov om vanføre av 5. desember 1958 m.fl. lover.

Sosialdepartementets rundskriv nr. 1 - 11 vedr. Lov om sosial omsorg.

Sosialreform i 70-åra (Trondheim: Tiden Norsk Forlag, 1971).

Sosialreformkomitéens innstilling I, Om økonomisk hjelp etter lov om sosial omsorg, av 11. desember 1970.

Statistisk ukehefte, nr. 11, 1973.

St. meld. nr. 85 (1970-1971), Om helsetjenesten utenfor sykehus.

Utredning om videreutdanning av sosionomer, avgitt av Rådet for sosialarbeiderutdanning, november 1969.

Utkast til lov om sosialhjelp, Innstilling fra den ved kongelig resolusjon av 15. desember 1950 oppnevnte komité.

Vedlegg 2 til St. meld. nr. 71 for 1972-73. Langtidsprogrammet 1974-77. Spesialanalyse 2. Sosialpolitikk.

APPENDIKS A

LOV OM SOSIAL OMSORG

av 5. juni 1964

Lov

av 5. juni 1964

om sosial omsorg
med endringslover sist av 1. juni 1973.

Kapittel I.

Alminnelige bestemmelser.

§ 1.

Hver kommune skal yte hjelp etter bestemmelsene i denne lov til den som oppholder seg i kommunen.

Oppholdskommunen kan dog henvise den som har bosted i annen kommune til å søke hjelp der, i den utstrekning dette ikke må antas å være til skade for ham.

§ 2.

Sosialstyret, jfr. § 7, gir opplysninger, råd og vegledning til den som trenger det for å bli selvhjulpen eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

§ 3.

1. Til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv, ytes sosialhjelp i følgende former:
 - a. Lån, garanti for lån eller bidrag til yrkesopplæring, til å komme i gang med et erverv eller til andre formål med sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.
 - b. Arbeid mot godtgjøring i arbeidsheim eller vernet bedrift med eller uten opphold der.
 - c. Opphold i aldersheim, pleieheim eller andre passende institusjoner.
 - d. Privat forpleining (familiepleie).
 - e. Bidrag eller i unntakstilfelle lån til livsopphold.
 - f. Lån eller bidrag til andre formål enn nevnt i bokstav a—e i den utstrekning det anses nødvendig.
2. Sosialstyret kan i særlige tilfelle, selv om vilkårene i nr. 1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.
3. Den som søker om sosialhjelp plikter å la seg undersøke av den lege som sosialstyret bestemmer, dersom dette finnes nødvendig for avgjørelsen av søknaden.

Ved tilståelse av sosialhjelp skal det samtidig i nødvendig utstrekning fastsettes nærmere vilkår for hjelpen.

Sosialstyret kan tilstå hjelp helt eller delvis i form av naturalytelser, hvis det i det enkelte tilfelle finner at vedkommende på grunn av særlige forhold er best tjent med å få hjelpen på slik måte.

4. Den som har underholdsplikt overfor ektefelle eller barn er så langt underholdsplikten rekker, ansvarlig for sosialhjelp som ytes dem i form av lån eller garanti for lån. Dersom noe bestemt underholdsbidrag ikke er pålagt, kan fylkesmannen etter forslag av sosialstyret bestemme hvor stor del av lånet eller garantisummen den underholdspliktige skal være ansvarlig for.

Den kommune som har ytt hjelp, trer inn i retten til underholdsbidrag og andre pengeytelser dersom tilstått eller garantert lån blir misligholdt.

Kommunens tilgodehavende hos den underholdspliktige kreves inn etter reglene i lov om innkreving av underholdsbidrag m. v. Innkreving må være forlangt innen tre år fra den tiden lånet forfalt til betaling. Innbetalt underholdsbidrag skal først nyttes til dekning av løpende bidrag for vedkommende måned, deretter dekkes eventuelle bidragsrestanser for tiden før hjelp er ytt og til sist kommunens tilgodehavende.

- 5.¹⁾ Når sosialstyret helt eller delvis dekker utgiftene til opphold i sosial institusjon o.l. som nevnt i nr. 1 bokstav c og d, kan sosialstyret til dekning av oppholdsutgiftene kreve refusjon i folketrygdytelser som vedkommende oppebærer. Slik refusjon kan dog ikke settes høyere enn at pensjonisten får beholde et beløp som svarer til 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp, tillagt 10 prosent av tilleggspensjonen eller av fullt særtilllegg, samt 25 prosent av kompensasjonstillegget. Refusjon kan ikke tas i ytelser som utbetales for den måned da flytning til institusjon fant sted.

Overstiger oppholdsutgiftene den refusjon som kan kreves etter foregående ledd, kan det bestemmes at pensjonæren helt eller delvis skal dekke de overskytende utgifter når dette etter hans økonomiske evne finnes rimelig. Refusjon kan dog ikke tas i den del av folketrygdens ytelser pensjonæren har krav på å få beholde i samsvar med bestemmelsene i første ledd, og heller ikke i midler som skriver seg fra denne del av folketrygdens ytelser.

Bestemmelse om slik betaling som nevnt i annet ledd treffes av fylkesmannen etter nærmere forskrifter som gis av departementet.

1) Lov av 16. juni 1971 nr. 71.

6.¹⁾ Dersom en sosialhjelpsmottaker med tilbakevirkning får innvilget ytelser etter lov om folketrygd eller lovene om krigspensjonering, kan sosialstyret kreve refusjon i det beløp som skal etterbetales til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom. Dersom sosialhjelpsmottakeren er gift kan sosialstyret, hvor dette finnes rimelig, med fylkesmannens samtykke kreve refusjon etter reglene i første punktum også hos ektefellen, såfremt sosialhjelpen er kommet vedkommende til gode.

§ 4.

Hvis lån som er tilstått etter § 3 ikke blir betalt ved forfall, skal sosialstyret avgjøre om lånet skal inndrives. Det samme gjelder for lån som det er gitt garanti for etter § 3. Disse lån kan med fylkesmannens samtykke besluttes inndrevet ved utpanting, når begjæring framkommer innen tre år fra den tiden lånet forfalt til betaling.

§ 5.

Yter sosialstyret i en kommune eller annen offentlig institusjon hjelp i former som nevnt i § 3 nr. 1, b-d, og heimen, institusjonen eller pleiestedet ligger i en annen kommune er førstnevnte kommune ansvarlig for utgiftene.

Det samme gjelder når en person reiser fra sin bostedskommune eller faste oppholdssted til en annen kommune i den hensikt å søke bistand av eller opphold i en institusjon m. v.

§ 6.¹⁾

Som bostedskommune etter denne lov anses den kommune der en person til enhver tid har heimen sin, eller sitt faste oppholdssted dersom han ikke har noen heim. For person som oppholder seg i institusjon eller privat forpleiningssted hvor oppholdsutgiftene helt eller delvis dekkes av det offentlige etter lov om vanføre, lov om psykisk helsevern eller etter lov om sykehus fordi vedkommende er under åndssvakeomsorgen eller epileptikeromsorgen, legges til grunn forholdene på den tid da vedkommende ble mottatt i institusjon eller forpleiningssted.

Barn har til det fyller 16 år samme bostedskommune som foreldrene eller bostedskommunen til den av foreldrene som det lever hos eller seinest levde hos. Barn som fyller 16 år under opphold i institusjon eller forpleiningssted som nevnt i første ledds annet punktum, skal ved fortsatt opphold ha samme bostedskommune som ved fylte 16 år.

¹⁾ Lov av 1. juni 1973 nr. 32.

Kapittel II.

Om administrasjon.

§ 7.

I hver kommune skal det være et sosialstyre på minst 5 medlemmer.

Kommunestyret fastsetter tallet på medlemmer og velger medlemmer og varamenn.

Formann og nestformann i sosialstyret velges av kommunestyret.

Sosialstyret skal ha samme funksjonstid som kommunestyret.

Tjenestemenn som er nevnt i § 10 kan ikke velges som medlemmer av sosialstyret eller nemndene. For øvrig gjelder bestemmelsene i § 10 i lov om kommunevalg tilsvarende for sosialstyret og nemndene. Mister et medlem valgbarheten, trer det ut.

§ 8.

Sosialstyret skal samordne det sosiale arbeid i kommunen og skal

- a. utføre de oppgaver som er pålagt det i lov eller av kommunestyret,
- b. ha tilsyn med sosiale institusjoner i kommunen og ta initiativ til tiltak som kan styrke det sosiale vern for kommunens innbyggere,
- c. utarbeide et samlet budsjettforslag hvert år for det sosiale arbeid i kommunen, etter å ha innhentet forslag fra de sosiale nemnder.

§ 9.

1. Kommunestyret kan opprette nemnder for visse saklige og/eller stedlige arbeidsområder som hører under sosialstyret og velger i så fall medlemmer og varamenn av nemndene og formann og nestformann i hver nemnd. Minst ett medlem av hver nemnd skal være medlem av sosialstyret. For øvrig gjelder bestemmelsene om utvalg etter lov om styret i kommunene tilsvarende.

Nærmere bestemmelser om organiseringen av nemndene og deres vedtaksførhet tas inn i den i § 12 nevnte plan.

2. Saker som omfattes av lov om sosial omsorg, lov om barnevern og lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder skal meldes til sosialstyret eller til dettes administrative organ — sosialkontoret —, eller til vedkommende nemnd som da straks melder saken til sosialstyret.
3. Dersom det ved behandlingen av en sak viser seg å foreligge

sosiale problemer, som omfatter flere sakområder under sosialstyret, jfr. Lov om barnevern § 12 A nr. 1 og Lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder § 1 nr. 2 skal saken behandles og avgjøres av sosialstyret. Er det ikke enighet i en nemnd om hvorvidt slike problemer foreligger, kan et mindretall kreve at dette spørsmål blir behandlet og avgjort av sosialstyret.

Kommunestyret kan med samtykke av fylkesmannen bestemme annen behandlingsmåte enn nevnt i foregående ledd. Nærmere bestemmelse herom skal i tilfelle tas inn i den i § 12 nevnte plan.

§ 10.

I alle kommuner skal administrasjonen av sosialstyrets virksomhet legges til et sosialkontor.

En kommune kan med Sosialdepartementets samtykke opprette slikt kontor i samarbeid med en eller flere andre kommuner. I særlige tilfelle kan kommuner fritas for å opprette sosialkontor.

Sosialkontoret ledes av en tjenestemann hvis myndighet er fastsatt i den i § 12 nevnte plan.

Kontorets leder har rett og plikt til å delta i sosialstyrets møter og rett til å delta i møtene til nemnder innenfor sosialstyrets arbeidsområde. Kommunens ordfører og administrasjonssjef har også adgang til å delta i møtene.

De som er nevnt i foregående ledd, har rett til å fremsette forslag, men har ikke stemmerett.

§ 11.¹⁾

Staten dekker 8 000 kroner av lønnen til lederen av kommunens sosialkontor. Det er et vilkår for slikt tilskott at lederen er helt utknyttet til det sosiale arbeid og fyller de kvalifikasjoner som departementet²⁾ gir nærmere regler om. I kommuner hvor sosialkontoret ikke er fullt utbygd, kan departementet stille en videre utbygging som vilkår for statstilskott.

Statstilskott med beløp som nevnt i første ledd, ytes også til dekning av lønnsutgiftene ved den sosiale administrasjon i kommuner som er fritatt for å opprette sosialkontor. Det er et vilkår for slikt tilskott at sosialstyrets og de sosiale nemnders virksomhet er lagt til et felles sekretariat som tilfredsstiller de krav som departementet fastsetter.

Dersom flere kommuner går sammen om ansettelse av sosialleder, kan det gis statstilskott til lønnsutgiftene etter tilsvarende regler som nevnt i de foregående ledd.

1) Lov av 7. juni 1968 nr. 5.

2) Sosialdepartementet.

Kapittel III.

Plan for sosialstyrets virksomhet.

§ 12.

For hver kommune skal det fastsettes en plan for sosialstyrets virksomhet. Planen fastsettes av kommunestyret etter forslag fra sosialstyret og skal godkjennes av fylkesmannen.

Planen skal inneholde:

- a. Angivelse av de sosiale nemnder som er i virksomhet i kommunen, hvilke arbeidsområder og hvilken myndighet disse nemndene skal ha, jfr. § 9.
- b. Bestemmelser om administrasjonsordningen.
- c. Bestemmelser om hvilken myndighet lederen av sosialkontoret skal ha, jfr. lovens § 10.
- d. Bestemmelser om hvordan slik bistand som nevnt i lovens § 2 skal gis i kommunen.
- e. Nærmere regler om tilståelse av lån og garanti for lån som nevnt i § 3 og om begrensning av slike ytelser.

Fylkesmannen skal sende departementet et avtrykk av den godkjente plan.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om hva planen skal inneholde.

Kapittel IV.

Behandling av søknader om sosialhjelp.

Bistand av fylkesnemnda.

§ 13.

Søknad om sosialhjelp settes fram muntlig eller skriftlig for sosialstyret i den kommune hvor søkeren oppholder seg.

Søkeren plikter å gi de opplysninger som sosialstyret finner nødvendige for å kunne avgjøre saken.

§ 14.

Sosialstyret skal foreta nødvendige undersøkelser for å bringe på det rene søkerens behov for bistand og grunnen til at han er kommet i en slik situasjon at han trenger bistand.

Styret skal deretter søke å finne en løsning av situasjonen i samsvar med bestemmelsen i § 2.

Viser det seg at søkeren trenger hjelp som nevnt i § 3, skal styret ved valg av hjelpetiltak ta omsyn til behovet i det enkelte tilfelle og i første rekke legge vekt på å få søkeren i arbeid slik at han kan bli selvhjulpen.

Sosialstyrene skal bistå hverandre i saker etter denne lov.

§ 15.

Den¹⁾ fylkesnemnd som er opprettet i henhold til lov om folke-trygd § 13—3, skal gi råd og uttalelser om spørsmål som sosialstyrene i fylket finner grunn til å forelegge for den.

Fylkesnemnda kan også selv ta opp med sosialstyrene spørsmål om gjennomføringen av tiltak etter denne eller andre lover innenfor sosialstyrets arbeidsområde.

Hvis det må antas at behovet for sosial hjelp skyldes sykdom eller annen legemlig eller sjelelig svekkelse, skal sosialstyret forelegge saken for fylkesnemnda til uttalelse.

Departementet kan for den enkelte kommune gjøre unntak fra bestemmelsen i tredje ledd hvis sosialstyret selv har til rådighet nødvendig sakkyndig bistand.

Kapittel V.

Refusjon av utgifter til sosialhjelp.

§ 16.

Staten refunderer kommunene

- a. utgifter til sosialhjelp som er ytt til personer som ikke er norske statsborgere,
- b. utgifter til nødvendig reisehjelp fra ankomststedet her i landet til bostedskommunen for den som er heimsendt fra utlandet,
- c. utgifter til sosialhjelp ytt av ankomstkommunen til bostedsløse personer som er heimsendt fra utlandet av eller ved hjelp av offentlig myndighet.
- d.²⁾ utgifter til sosialhjelp til personer som er bostedsløse og som ikke har spesiell tilknytning til en bestemt kommune, samt utgifter til sosialhjelp til slike personer etter at vedkommende ved kommunens hjelp har ervervet varig bosted; departementet avgjør i hvert tilfelle hvem som kommer inn under denne bestemmelse.

Kapittel VI.

Twistemål. Klage. Ny behandling.³⁾

§ 17.

Departementet avgjør tvistemål som måtte oppstå mellom to eller flere kommuner etter denne lov, herunder hvilken kommune som det påhviler å yte sosialhjelp eller å bære utgiftene hermed.

¹⁾ Lov av 1. juni 1973 nr. 32.

²⁾ Lov av 17. desember 1971 nr. 117.

³⁾ Lov av 19. juni 1969 nr. 54 III.

§ 18.

1.¹⁾ Den som har søkt om sosialhjelp, kan klage sosialstyrets vedtak etter §§ 1, 3 og 4 inn for departementet. Samme rett til klage har den som har underholdsplikt overfor søkeren.

Den²⁾ som er pålagt ansvar etter § 3 nr. 4, kan klage fylkesmannens vedtak inn for departementet. Den som er pålagt refusjonsansvar etter § 3 nr. 5 eller nr. 6, kan klage sosialstyrets eller fylkesmannens vedtak inn for departementet.

Klagen må settes fram for sosialstyret innen 3 uker. Settes klagen fram muntlig, skal styret straks sørge for at klagen blir skrevet og undertegnet av søkeren.

2. Departementet kan omgjøre styrets vedtak dersom det finner at vedtaket er i strid med loven eller forskrifter gitt med hjemmel i den eller bygger på en skjønsmessig vurdering som er åpenbart urimelig. Departementet kan også sende saka tilbake til ny behandling av sosialstyret.

Kapittel VII.

Forskjellige bestemmelser.

§ 19.

Enhver som i medfør av denne lov har anledning til å bli kjent med noens private forhold, er pliktig til taushet om det han har fått vite herom.

For overtredelse av denne bestemmelse kommer § 121 i den alminnelige straffelov av 22. mai 1902 til anvendelse, selv om vedkommende ikke er offentlig tjenestemann.

§ 20.

Enhver offentlig og kommunal myndighet er pliktig til uten særskilt godtgjørelse og uten hinder av taushetsplikt å gi sosialstyret til bruk for saker etter denne lov de opplysninger som vedkommende i kraft av sin stilling sitter inne med.

§ 20. a³⁾

Enhver alderheim skal ha godkjenning av departementet. Ny alderheim må ikke tas i bruk før godkjenning foreligger. Departementet gir bestemmelser om de krav som kan stilles til heimene og om fremgangsmåten ved søknad om godkjenning.

§ 21.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av denne lov.

1) Lov av 19. juni 1969 nr. 54 III.

2) Lov av 1. juni 1973 nr. 32.

3) Lov av 19. juni 1970 nr. 50.

§ 22.

Departementet kan i den utstrekning det finner det nødvendig føre tilsyn med gjennomføringen av denne lov.

§ 23.

Kongen kan slutte overenskomst med annet land om sosialhjelp etter denne lov og herunder gjøre unntak fra lovens regler.

Kapittel VIII.

Lovens ikrafttreden. Overgangsbestemmelser.

§ 24.

Denne lov trer i kraft 1. januar 1965.

Bestemmelsen i § 7 om sosialstyre trer i kraft straks. Sosialstyrets funksjon inntil loven i sin helhet trer i kraft er å utarbeide forslag til plan etter § 12. Planen fastsettes av kommunestyret og sendes fylkesmannen før 1. oktober 1964.

Funksjonstiden for medlemmer av de nåværende forsorgsstyrer, barnevernsnemnder og edruskapsnemnder utløper 1. januar 1965.

Når planen er godkjent av fylkesmannen, velger kommunestyret medlemmer i de nemnder som er fastsatt i denne plan. Funksjonstiden til disse nemnder følger den kommunale valgperiode.

Fra 1. januar 1965 oppheves følgende lover:

- a. Lov om forsorgsvæsenet av 19. mai 1900,
- b. lov om betaling for kreftsykes sykehusopphold av 20. mai 1939,
- c. lov av 25. juni 1909 indeholdene tillæg til lov om jordmødre av 19. december 1898,
- d. lov angående Spedalskes Afsondring og Indlæggelse i offentlige Pleie- og Helbredelsesanstalter m. v. av 6. juni 1885.

Departementet kan i en overgangstid fravike bestemmelsen i § 10 første ledd og herunder fastsette tidsfrister for gjennomføringen av dem.

§ 25.

1. Kongen bestemmer hvorledes det skal forholdes med de fond og andre midler som er oppsamlet etter bestemmelsene i kap. 4, §§ 28 til 42 og § 47 i lov om forsorgsvæsenet av 19. mai 1900.
2. For den som det ved denne lovs ikrafttreden blir ytt full refusjon for fra heimstavnskommunen til oppholdskommunen i stedet for heimsending etter lov om forsorgsvæsenet av 19. mai 1900 § 14, skal det fortsatt ytes full refusjon så lenge trangen ikke er endelig opphørt.

Det samme gjelder for norsk heimstavnsløs som staten yter full refusjon for ved denne lovs ikrafttreden.

3. Reglene om avgjerd av tvister i lov om forsorgsvæsenet av 19. mai 1900 og i andre lover som henviser tvister til avgjerd etter reglene i lov om forsorgsvæsenet, gjelder fortsatt for tvister om forhold som refererer seg til tiden før lovens ikrafttreden.
4. Erstatningskrav som forsorgsvæsenet har i følge lov om forsorgsvæsenet av 19. mai 1900 § 1, annet ledd, og § 6 kan fortsatt gjøres gjeldende etter reglene i nevnte lov.

APPENDIKS B

SPØRRESKJEMAER FOR INTERVJUUNDERSØKELSEN

- (a) Spørreskjema til sosialstyremedlemmer
- (b) Spørreskjema til sosialledere

(a) Spørreskjema til sosialstyremedlemmer¹

1. Plass i sosialstyret (Formann/varaformann/vanlig medlem).
 2. Mann/Kvinne.
 3. Hvilket år er De født?
 4. Hvor mange år har De bodd i denne kommunen?
 5. Hva er Deres ekteskapelige status?
 6. Hvilket yrke har De?
 7. (Hvis gift:) Hvilket yrke har Deres kone (mann)?
 8. Er De valgt til sosialstyret gjennom Deres tilhørighet til et politisk parti?
 9. (I fall politisk valgt:) Tør jeg spørre om hvilket politisk parti som har valgt Dem inn?
 10. Er De medlem av eller varamann til formannskapet?
 11. Er De medlem av eller varamann til kommunestyret?
 12. Er De medlem av barnevernsnemnda?
 13. Er De medlem av edruskapsnemnda?
 14. Var De medlem av eller varamann til forrige sosialstyre?
 15. Var De medlem av det gamle forsorgsstyre?
 16. Hvilke politiske eller offentlige tillitsverv har De eller har De hatt i løpet av de siste fem år?
 17. Hvorfor ble akkurat De valgt til å være med i sosialstyret?
 18. Var det andre nemnder De heller ville være med i?
 19. Var det mange som var interessert i å komme med i sosialstyret?
 20. Synes De det er mye eller lite arbeid forbundet med å være medlem av sosialstyret?
 21. Når det kommer opp saker i sosialstyret, er det da stort sett enighet eller uenighet i sosialstyret om hvordan sakene skal avgjøres?
-
1. Dette er en noe forkortet versjon av det opprinnelige spørreskjema. Prekodete svarkategorier er delvis utelatt, og noen av de spørsmål som ikke er brukt i analysen, er heller ikke tatt med. Det fullstendige spørreskjema foreligger ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

22. Når det er uenighet, hvilken type saker er det da uenighet om?
23. Er det så at sosiallederens innstillinger som oftest blir fulgt, eller hender det ofte at hans innstillinger ikke blir fulgt?
24. Dersom det er uoverensstemmelser mellom sosiallederen og sosialstyreformannen om hvordan en sak skal avgjøres, hvem sin innstilling vil da som oftest bli fulgt?
25. Er De stort sett fornøyd eller er De lite fornøyd med den måten sosiallederen legger frem sakene på?
26. (Stilles bare til de som svarer "både/og" og "lite fornøyd" på spm. 25:) Hvilke saker er det De ikke er helt fornøyd med, når det gjelder den måten sakene legges frem på?
27. Dersom De skulle vurdere Deres kommune i forhold til andre norske kommuner, mener De da at det i Deres kommune er flere, færre, eller omtrent like mange sosiale problemer som i andre kommuner?
28. Hender det ofte eller hender det aldri at De har kontakt med klientellet når det gjelder de saker som behandles i sosialstyret?
29. Vil De si at De har savnet nærmere kontakt med klientene når De skal ta avgjørelser i saker som angår disse?
30. (Stilles til alle, bortsett fra de som svarer "aldri" på spm. 29:) Hvordan er De kommet i kontakt med klientene, er det på eget initiativ, etter oppdrag fra sosialstyret, eller fordi klientene selv er kommet til Dem?
31. Dersom De på noen måte kunne velge de grupper av klienter sosialstyret burde konsentrere seg om, hvilke to grupper ville De da velge?
32. Hvilke grupper av klienter ville De helst slippe å arbeide med?
33. Hvordan er De fornøyd med sosialbudsjettets størrelse?
34. Hvilke poster på sosialbudsjettet synes De eventuelt burde økes?
35. Er det noen poster på sosialbudsjettet De kunne tenke Dem å skjære ned på?
36. Hvilke poster på sosialbudsjettet tror De kommunestyremedlemmene lettest ville godta?
37. Hvilke poster på sosialbudsjettet tror De det ville være liten forståelse for i kommunestyret?
38. (Dersom det faller naturlig å fortsette, stilles følgende spørsmål:) Hva kan man gjøre for å øke kommunestyrets forståelse for behovene på den sosiale sektor?

39. Hvor stor eller liten innflytelse har sosialstyret på de sosiale saker som behandles i kommunestyret?
40. Har De personlig gått til medlemmer av kommunestyre eller formannskap og talt sosialstyrets sak?
41. (I bekreftende fall:) Hvilke(n) sak(er) gjaldt det?
42. Hvilke saker bruker man mest tid på i sosialstyrets arbeid?
43. Hvilke arbeidsområder synes De sosialstyret burde bruke mest tid på?
44. Hvilke arbeidsområder synes De sosialstyret burde bruke minst tid på?
45. Hvilken del av arbeidet tror De at de fleste av medlemmene er mest interessert i?
46. Når det gjelder å ta stilling til de saker som behandles i sosialstyret, er det noen form for kunnskaper om sosialt arbeid eller sosiale forhold som De gjerne ville ha ønsket Dem?
47. Vil De si at De får tilstrekkelig informasjon om hver enkelt sak til å ta en riktig avgjørelse (dvs. i siste instans)?
48. Hvilke saker er det De savner mest informasjon om?
49. (Stilles bare dersom mangel på informasjon nevnes på foregående spørsmål:) Hvorfor får De ikke nok informasjon om sakene?
50. Forekommer det undertiden uoverensstemmelser mellom den behandling De selv mener klienten bør få og den behandling som loven eller rundskrivene foreskriver?
51. (Hvis "Ja, ofte" eller "Ja, en gang i blant":) På hvilken måte?
52. Hvordan er De i det store og hele fornøyd med sosialstyrets arbeid?
53. (Hvis "Både/og", "Lite fornøyd" eller "Svært misfornøyd":) Hvorfor er De ikke fornøyd med sosialstyrets arbeid?
54. Hvordan er De fornøyd med Deres egen innsats i sosialstyret?
55. (Hvis annet enn "fornøyd":) Hvorfor er De ikke helt tilfreds med Deres egen innsats?
56. Kunne De kort nevne det De ser som den viktigste målsetting for sosialt arbeid?
57. På hvilke områder synes De sosialstyret gjør den beste innsats?
58. Hva ser De i dag som den største hindring for at sosialstyret kan nå de mål det har satt seg?

59. Hvilke oppgaver tror De sosialstyret vil ha løst i den kommende 5-årsperioden?
60. Alle forhold tatt i betraktning, hvilken gruppe eller hvilke enkeltpersoner synes De er dårligst stillet i vårt samfunn?
61. Hvilke grupper av klientell tror De vil være i flertall blant det sosiale klientell i fremtiden?
62. Hvilke av de tiltakene som står oppført på kortet her mener De vil bidra mest til å bedre det sosiale klientells situasjon?
- Endre folks mentalitet overfor klientellet
 - Utdanne mer kvalifisert personell
 - Bygge nye institusjoner
 - Utbygge hjemmehjelpsordningen
 - Gjøre flere vitenskapelige landevinninger
 - Øke de kontante bidragene
 - Utbedre administrasjonen
 - Annet
63. Hvilke offentlige organer har sosialstyret mest behov for å samarbeide med?
64. Er det noen offentlige organer det har vært vanskelig å samarbeide med?
65. (I bekreftende fall:) Hvilke og hvorfor?
66. Intensjonene i Lov om sosial omsorg er jo nokså nye, og de avviker vesentlig fra intensjonene i forsorgsloven. Hvordan er De fornøyd med loven slik den er utformet?
67. Er det noe De er spesielt enig i, eller er De fornøyd med det hele?
68. (Dersom det faller naturlig å fortsette, stilles følgende spørsmål:) Er det noe De er spesielt uenig i?
69. Sosialdepartementet har sendt ut en del rundskriv om den nye loven, men de har ikke nådd ut til alle ennå. Har De mottatt noen av dem?
70. (I bekreftende fall:) Har De fått tid til å se i dem?
71. Er det noen endringer De gjerne vil ha når det gjelder det sosiale stell i Deres kommune?
72. Fylkesavdelingen av Norges Sosialforbund har arrangert et par kurser for sosialstyremedlemmer og sosialledere her i fylket. Har De fått tid til å delta i noen av de kursene? (I bekreftende fall:) Hvilke?

73. Har De selv holdt foredrag eller fortalt om sosialstyrets arbeid i lokale foreninger eller grupper?

(Intervjupersonen får seg forelagt seks sosialtilfeller etter følgende introduksjon fra intervjueren:) Her er seks saker av det slag som ofte kommer inn til et sosialkontor. Sakene er faktisk hentet fra arkivet i et sosialkontor. Vilkårene for å få sosialhjelp er utformet svært generelt i loven og det er opp til det enkelte sosialstyre å bestemme hvilken hjelp som skal ytes. Hvilken hjelp, om noen, ville De ha foreslått at det ble gitt?

(Instruks til intervjuer: Svarpersonen får ett kort med beskrivelse av sosialtilfellet utlevert om gangen. Vanligvis vil svarpersonen "tenke høyt" og disse uttalelsene registreres etter hvert. Disse kan imidlertid være svært forskjellige fra konklusjonen, så etter alle kommentarene spørres det opp igjen hva konklusjonen for det enkelte tilfelle er. "Jeg ville hjelpe dem" er ikke svar nok. Arten av hjelp må spesifiseres.)

74. "Et ektepar i alderen 56-58 år ..."²
- (a) Hvilken hjelp, om noen, ville De ha foreslått at det ble gitt?
 - (b) Tror De det ville ha vært enighet i sosialstyret om denne avgjørelse?
 - (c) (evt. :) Hvorfor ville det ikke ha vært enighet?³

2. Den fullstendige beskrivelse av dette sosialtilfelle og de følgende fem er gitt i Appendiks C.

3. Disse tre spørsmål ble stillet etter presentasjonen av hvert av de seks sosialtilfellene.

(b) Spørreskjema til sosialledere⁴

1. Sosialkontorets leder er sosialsjef/sosialsekretær/sosialstyrets formann/sosialleder i kombinert stilling.
 2. (I tilfelle "sosialleder i kombinert stilling":) Hvilken annen stilling er den kombinert med, og hvor stor del av arbeidstiden forventes brukt som sosialleder?
 3. Hvilken utdanning har De?
 4. Hvilket yrke hadde De før De ble leder av sosialkontoret?
 5. Hvilke erfaringer fra sosialt arbeid har De fra før De ble leder av sosialkontoret?
 6. Hvilket år ble det opprettet sosialkontor i denne kommunen?
 7. Hvilken bemanning har sosialkontoret? (Antall og utdanning for saksbehandlere, sosialsjef, sosialsekretær, sosialkurator, fullmektig, og eventuelle andre.)
 8. Kontorpersonale (antall).
 9. Hvor stor garantiramme for lån ble vedtatt av kommunestyret for 1968?
 10. Hvor stort lån kan sosialstyret bevilge uten at kommunestyret må godkjenne det?
 11. Hvordan legges sakene frem for sosialstyret? Er det så at sosialkontoret har formulert et vedtak når saken legges frem, eller formuleres vedtaket under møtet?
 12. Blir det sendt rundt sakliste før hvert møte?
 13. Diskuteres saken mellom sosialstyrets formann og sosiallederen før sosialstyremøte?
 14. Er det andre sakene diskuteres med før sosialstyremøte?
 15. (I bekreftende fall:) Hvorfor akkurat disse personer?
 16. Bygger klientsaken på en sosialrapport?
 17. (I bekreftende fall:) Hvem tar opp denne rapporten?
-
4. Spørreskjemaet til sosiallederne inneholdt de samme spørsmål som spørreskjemaet til sosialstyremedlemmene, med unntak av sistnevnte skjemas spm. 1, 6, 8-18, 20 og 25-26. De spørsmål som er gjengitt her, ble stillet bare til sosiallederne. Se forøvrig fotnote 1, Appendiks B.

18. Hvor ofte har De kontakt med sosialstyrets formann?
19. Har sosialstyret satt opp en plan for den videre utbygging av det sosiale arbeid i kommunen? (I bekreftende fall skal intervjueren be om å få et eksemplar av planen.)
20. Hvilke planer for utbygging av sosialkontoret har man for de nærmeste år?
21. Er sosialstyret sammensatt geografisk, slik at det er ment å representere forskjellige distrikter i kommunen?
22. Hvordan er De fornøyd med sosialstyrets innsats?
23. Er det noen områder sosialstyret er for lite aktive på? (Hvilke?)
24. Er det noen områder sosialstyret kunne være mindre aktive på? (Hvilke?)
25. Hender det at sosialstyremedlemmene selv bringer opp nye saker?
26. (I bekreftende fall:) Hvilke?
27. Hvor mange ganger i løpet av 1968 har det hendt at saker er blitt brakt opp av et sosialstyremedlem?
28. Hvorfor tror De folk gjerne vil sitte i sosialstyrene?
29. Hvor ofte har sosialstyret møter? (dvs. hele sosialstyret)
30. (Dersom sosialstyret ikke har regelmessige møter eller dersom svaret er: "Vi møtes når det er behov", blir spørsmålet:) Hvor mange møter har sosialstyret hatt i 1968?
31. Hvilke fullmakter har sosialstyret gitt sosialkontorets leder, dvs. hvilke avgjørelser kan De treffe uten først å spørre sosialstyret?
32. Hvem rådfører De Dem med når en avgjørelse skal treffes hurtig?
33. Hvordan vil De karakterisere (beskrive) klientellet som kommer til sosialkontoret?

APPENDIKS C

PREMISSER OG BEGRUNNELSER FOR VURDERINGER
AV HJELPETILTAK I SEKS SOSIALTILFELLER

For å få i stand operasjonelle definisjoner av intensjonsrammen (R_a) og normaksepteringsrammen (R_b) for sosialstyremedlemmer og sosialledere, er det først valgt ut beskrivelser av seks sosialtilfeller som ligger innenfor sosialstyrenes ansvarsområde. Beskrivelsene er korte og summariske, men de inneholder de hovedelementer som gjør dem tjenlige. Dernest er det etablert kategorier av løsninger som er mer eller mindre i overensstemmelse med det som ser ut for å være intensjonene bak Lov om sosial omsorg. Til sist er beskrivelsene av de seks sosialtilfellene forelagt de sosialstyremedlemmer og sosialledere som deltok i undersøkelsen, og intervjupersonenes forslag til løsninger er blitt klassifisert i samsvar med de oppsatte standarder.¹

I det følgende er det gjort nærmere rede for de seks tilfeller og de synsmåter som ligger til grunn for klassifikasjonene av løsningsforslagene.

Sosialtilfelle A

"Et ektepar i alderen 56-58 år med voksne barn bor på et småbruk som de ikke kan livnære seg av. Mannen har tidligere arbeidet i skogen, hus-truen har hjulpet til på andre gårder. Begge ektefeller er nå giktiske, spesielt kan mannen ikke lenger klare slikt skogsarbeid. Det er ikke annet arbeid å få i kommunen. Ektefellene henvender seg til sosialkontoret for å få tilskudd til sitt livsopphold. Barna er flyttet til hovedstaden og mener de har nok med sitt, selv om den ene sønnen er nokså velstående."

Det er her blitt antatt at en god løsning for ekteparet vil være å hjelpe til med å søke uførepensjon og i påvente av denne avgjørelsen gi det tilskudd til livsopphold som det søkes om. Dersom uførepensjon avslås, vil det fortsatt være en god løsning for ekteparet å tilby vernet sysselsetting i åpne former,² eller å tilby et permanent tilskudd til livsopphold under forutsetning av at de ytre forhold ikke forandrer seg.

En meget god løsning vil være å tilby ekteparet en annen type hjelp utover det de ber om, f.eks. undersøke behovet for å gjøre livet lettere for dem ved eventuelt å legge inn vann, elektrisitet, toalett o.l. Tilbudet om

1. For en mer utførlig redegjørelse for operasjonaliseringen av intensjonsrammen (R_a) og normaksepteringsrammen (R_b), cf. ante, pp. 106-112.
2. Jfr. Stortingsmelding nr. 88, Om utviklingen av Omsorgen for funksjonshemmede, 1966-67.

hjemmehjelp hører til samme type "overskuddsløsning". Det må her minnes om at intervjupersonen gjennom utformingen av spørreskjema og intervju er blitt gitt anledning til å gi uttrykk for "teoretisk generøsitet" og opposisjon mot nåværende praksis i eget sosialstyre.

Prinsippet for å skille mellom en meget god og en god løsning hviler på en eller flere av følgende forutsetninger:

- (a) Intervjupersonen har en dypere innsikt i de faktorer som har ført klienten til å søke hjelp på sosialkontoret.
- (b) Intervjupersonen har innsikt i sammenhengen mellom det foreliggende problem og virkemidlene.
- (c) Intervjupersonen har en fremtidsrettet holdning til sosiale problemer, og ønsker derfor å stanse en videre utvikling til det verre.
- (d) Intervjupersonen har en så pass sterk medopplevelse av klientens problemer at det bringes frem forbedrede løsninger for klienten, selv om den type innsikt som er nevnt under (a), (b) og (c) ovenfor, ikke er tilstede.

Dersom ett eller flere av de ovennevnte forhold er så sterkt tilstede at de vil gi seg uttrykk i konkrete forslag til løsninger i de forelagte tilfeller, er grunnen lagt for en meget god løsning. Det er her viktig å få frem skillet mellom økonomiske løsninger og løsninger som også tar i betraktning de aspekter som er nevnt under (a), (b) og (c). I Sosialtilfelle A vil en ensidig økonomisk løsning bli ansett som god, fordi ekteparets behov ikke er oppstått på grunn av sosial mistilpasning (fra deres side) som kan avhjelpes gjennom råd og veiledning. Ellers er det svært ofte at økonomisk hjelp alene bare representerer en delvis løsning på problemene.

Det som her er definert som en mindre god løsning, er tilbud om delvis eller betinget hjelp som for eksempel midlertidig hjelp, halv uførepensjon eller tilbud om lån som det er liten sannsynlighet for at ekteparet kan betale tilbake. Urealistiske løsninger som for eksempel attføring, forslag om arbeid som giktiske mennesker ikke kan ta, og opprettelse av ulønnsomme bedrifter, hører til samme kategori. Løsningene i seg selv er dårlige, men de er bedre enn en avvisning av dem som søker hjelp, og de avspeiler et visst ønske om å hjelpe, samtidig som de viser liten innsikt i problemene. Forutsetningen har her vært at en mindre god løsning er bedre enn ingen løsning.

Det er også skilt mellom indirekte avslag og direkte avslag. Ikke alle som ønsker det, våger å gi et direkte avslag, både fordi intervjusituasjonen er spesiell, og fordi det er et allmennmenneskelig trekk ikke å eksponere seg selv altfor negativt. Avslagene kan derfor være kamuflert med for eksempel et forslag om å flytte ekteparet til en annen kommune, eller betingelser om at barna må hjelpe før sosialstyret trer støttende til.³ Dette blir definert som indirekte avslag. Ved siden av den gruppe som ikke våger å gi et direkte avslag, er det også noen som ikke skjønner at ved å be ekteparet selge gården eller flytte til en annen kommune, tilbyr de løsninger som ekteparet umulig kan akseptere. For ekteparet selv er slike løsninger jevn gode med avslag, og er her blitt klassifisert som indirekte avslag.

De direkte avslag er de utsagn der det tydelig fremgår at denne spesielle saken enten bør avvises eller ikke menes å høre innunder sosialstyrets arbeidsområde.

Disse fem typer løsninger er ment å utgjøre en dimensjon fra den best mulige løsning til den dårligst mulig, slik lovens intensjoner er blitt tolket.⁴

Det gjelder alle seks sosialtilfeller at vansker oppstår hvor intervjupersonen ikke kan ta standpunkt på grunnlag av den foreliggende informasjon. Dette er egentlig det standpunkt alle kunne ta, for det er klart at den foreliggende informasjon er mangelfull. Det er likevel bare ganske få som ikke vil foreslå noen løsning før de har mer informasjon, og deres svar faller i to noenlunde greie kategorier.⁵ På den ene side er det noen som ønsker mer relevant informasjon før de tar sine avgjørelser. På den annen side er det de som ønsker irrelevant informasjon, og som bruker denne begrunnelse for å la være å svare.

Sosialtilfelle A er for øvrig det minst kompliserte av de tilfellene som blir presentert. Nesten fire femtedeler av intervjupersonene nevner løsninger som kan klassifiseres som gode, eller meget gode, og utsagnene som

3. Forsorgsloven av 1900 hadde særregler om underholdsplikt. Disse regler falt bort i Lov om sosial omsorg, og barn har ikke lenger plikt (juridisk plikt) til å underholde sine foreldre. Se Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 vedr. Lov om sosial omsorg, p. 13.
4. Cf. ante, pp. 104-105.
5. En kan kanskje si at det er i overensstemmelse med ånden i Lov om sosial omsorg om man lar tvilen -- som her skyldes manglende informasjon -- komme klienten til gode når det skal tas stilling til hjelpetilbudet.

falt i fasen før avgjørelsen ble tatt, avspeiler stort sett aksepterende holdninger.

Svarfordelingen for de seks sosialtilfeller etter kategorier av forslag til hjelpetiltak fremgår av Tabell 7.2.

Sosialtilfelle B

"En 40-årig separert mann er løslatt etter en 3 måneders dom for promillekjøring. Han driver et lite, men godt opparbeidet mekanisk verksted som under hans fravær har stått stille. Mannen henvender seg til sosialkontoret for å få lån til nødvendige utgifter, slik at han kan drive verkstedet videre. Han regner med tilbakebetaling over 6 måneder."

Ut fra prinsippet om hjelp til selvhjelp er det her blitt antatt at en god løsning vil være å innvilge lånet eller gi garanti for lån. Verkstedet er godt opparbeidet, men mannen er kommet i en kortvarig nødssituasjon som kan utvikle seg til større problemer dersom han ikke blir hjulpet nå. Om noen av sosialstyrets medlemmer eller sosialledere føler at det kan være økonomisk risikabelt å gi lån, kan de stille betingelser om sikkerhet i verkstedet og dets utstyr. Dette er i overensstemmelse med vanlig forretningspraksis og trenger derfor ikke føles nedverdiggende for mannen. Slike betingelser er derfor ikke sett på som relevante i bedømmelsen av hvor vidt løsningen er gunstig eller ikke for mannen.

Det som er relevant for en mindre god løsning er betingelser som går på klientens fremtidige atferd.⁶ Lånet kan for eksempel gjøres avhengig av at mannen melder seg inn i en avholdslosje, at han slutter å drikke, eller at hans kone tar seg arbeid. Andre betingelser som vil gjøre løsningen mindre gunstig for klienten, vil være å tilby et mindre lån enn det det søkes om, bare gi lån dersom det er barn i ekteskapet, eller først undersøke nærmere mannens moralske habitus.⁷ Prinsippet for klassifikasjon er her at en delvis løsning på mannens problemer er bedre enn et fullstendig avslag og dårligere enn en innvilgning av den ønskede hjelp. Det er mulig at de svarpersoner som er villige til å gi hjelp på betingelse av at mannen slutter å drikke, og de svarpersoner som bare vil gi hjelp hvis det er barn i ekteskapet, har

6. Utkast til lov om sosialhjelp, p. 22.

7. Ibid., pp. 20-21.

så forskjellige premisser for sine avgjørelser at de ikke burde grupperes innenfor samme type løsning. Blant de løsninger som blir klassifisert som mindre gode, faller også de hvor svarpersoner stiller kontroll med søkerens økonomi som betingelse for lånet. Mannen tilbyr selv å betale pengene tilbake i løpet av seks måneder, og slik det ligger an med hans verksted, er det ingen grunn til å gjøre situasjonen vanskeligere for ham ved å innføre kontroll med hans økonomi og drift. Prinsippet om at folk både har rett og plikt til selv å administrere sitt liv, synes å være en del av ideologien bak Lov om sosial omsorg, og det gis eksplisitt uttrykk for dette i forarbeidene.⁸

En meget god løsning vil, utover innvilgning av lånet og akseptering av den foreslåtte betalingsmåte, være en vurdering av mannens totale ressurser og hvorvidt han trenger støtte utover det rent økonomiske til å klare sine andre problemer. Med både en separasjon og en tre måneders promilleddom bak seg, kan det her ligge en kuratorisk oppgave. I alle fall bør man holde et øye med utviklingen hos klienten og hans familie, slik at man kan tre støttende til om behov for hjelp skulle oppstå. Forslag om å forlenge tilbakebetalingsfristen og tilbud om å gjøre lånet rentefritt er, ut fra prinsippet om så langt som mulig å følge klientens forslag til løsning, her ikke nødvendigvis til klientens beste, og skal derfor ikke regnes som en del av en meget god løsning.

Tre måneder for promillekjøring er mye, og tyder på at mannen enten har vært borte i liknende forhold tidligere, eller at det forhold han er dømt for, har vært særlig graverende. Dette trenger ikke bety at mannen har alkoholproblemer til daglig. Hvor dette tas for gitt, og saken foreslås oversendt til edruskapsnemnda, blir dette definert som et indirekte avslag, dersom dette er eneste foreslåtte løsning. Andre indirekte avslag kan være å henvise mannen til arbeidsformidlingen eller gi ham henvisning til bank uten tilbud om garanti eller forhåndskontakt med banken.

De direkte avslag trenger neppe noen kommentarer.

8. Ibid., p. 21.

Sosialtilfelle C

"Et ektepar i 40-årene med 3 barn i alderen 3-14 år søker sosialhjelp for første gang. Mannen er hjelpearbeider, men har særlig i de senere år vært ustabil i arbeidet. Det er intet alkoholmisbruk, men mannen har etter en mindre hodeskade utviklet en nevrose og føler seg ille behandlet av myndighetene. Han mener at han ikke har fått det han har krav på av erstatning. Han synes det er ille at han ikke kan forsørge sin familie "som alle andre". Mannen er for tiden sykemeldt for sin nevrose og oppbærer sykepenger. Hustruen har ikke vært i arbeid siden for ekteskapet. Hun er ikke flink til å stelle med penger og er svært avhengig av å ha ting som alle andre. Det er noen problemer med de to eldste døtrene. Når mannen i perioder har god inntekt, kjøper ektefellene møbler og TV-skap med radio og platespiller og andre ikke helt nødvendige ting, til dels på avbetaling. Familien har en 5 år gammel personbil mannen har arvet etter sin far."

Dette er en vanskelig sak som det bare kan gjøres håp om å få løst dersom hele registeret av ressurser settes inn, og dersom det er anledning til å bruke mye tid på familien. Det er også et tilfelle hvor hele familien må behandles under ett, fordi det virker som om deres problemer er innvevd i hverandre.⁹ Å konsentrere seg om bare ett av familiemedlemmene vil ikke være nok, fordi vedkommende situasjon er betinget av forholdene i familien for øvrig. Som betingelse for en meget god løsning på problemene må det forlanges at familiens situasjon ses under ett, og at hvert enkelt medlems problemer blir diskutert i det endelige forslag til løsning.

Familien søker om sosialhjelp, og i en overgangsperiode er det vel rimelig at slik hjelp blir innvilget. Hvordan hjelpen skal gis, kan være av mindre betydning, dersom kontakten med familien er god og av familien oppfattes som positiv. Et annet krav vil være at mannen underkastes en grundig legeundersøkelse og at det tas kontakt med fylkesnemnda eller andre faglige instanser.¹⁰

Attføring bør bringes inn som et viktig alternativ, og bare som en siste utvei kan uføretrygd diskuteres. Mannen er bare i førtiårs-alderen, og familien vil fortsatt være i en vanskelig økonomisk situasjon dersom den skal leve på trygdenivå. Langt vesentligere er det vel at mannen gir uttrykk for

9. Lov om sosial omsorg, §9.3 og Ot.prop. nr. 56, (1962-63), pp. 47-48.

10. Ifølge §15 i Lov om sosial omsorg skal saken forelegges den fylkesnemnd som er opprettet i henhold til Lov om uføretrygd, § 11, dersom "det må antas at behovet for sosialhjelp skyldes sykdom eller annen legemlig eller sjelelig svekkelse."

å ha behov for selv å kunne forsorge sin familie, og at en uforetrygd derfor ikke vil medvirke til å styrke hans selvtillit.

Det er nevnt at det er noen problemer med de to eldste dotrene. Hvorvidt dette er problemer av alvorlig art, er ikke sagt, og det kan lett virke mot sin hensikt å trekke inn barnevernsnemnd på et så tidlig tidspunkt i kontakten med familien. Et krav vil derfor være at man er oppmerksom på disse problemene og at de kommer med ved den videre behandling av familien.

Viktig vil det også være å hjelpe moren i hennes vanskeligheter med familiens økonomi. På den ene side vil det være ønskelig å få moren til å akseptere de vanlige normer omkring fornuftig budsjettering av svake ressurser, og på den annen side er det ikke vanskelig å skjønne hennes spesielle behov for prestisjegivende symboler. Hvordan avveiningen av disse to synspunkter vil falle ut, er vanskelig å si, fordi de faller sammen med den dualisme som gjelder forholdet til klientellet. På den ene side understrekes det at klientellet bør manipuleres minst mulig,¹¹ og på den annen side er det en del av ideologien at det må dyptgripende behandling til dersom man skal gjøre seg håp om å hjelpe familier i en virkelig vanskelig situasjon.¹² Sikkert er det i hvert fall at bare gjennom intens kontakt med familien vil man komme frem til en balanse mellom disse synspunkter som er akseptabel både for familie og hjelper.

Dersom alle de fire ovennevnte forhold er blitt tatt i betraktning, er løsningen blitt definert som en meget god løsning for familien. Dersom tre av de ovennevnte forhold er tatt i betraktning, er den blitt definert som en god løsning. Er to av de ovennevnte forhold blitt nevnt, er den blitt definert som en mindre god løsning, mens alle andre løsninger er blitt definert som en dårlig løsning. I tillegg kommer alle de indirekte og direkte avslag som fortsatt utgjør egne kategorier. (Det er her gjort bruk av seks kategorier, mot i de foregående tilfeller fem.)

11. Utkast til lov om sosialhjelp, p. 21, og cf. ante, pp. 22-25.

12. Ot.prop. nr. 56 (1962-63), pp. 47-48.

Sosialtilfelle D

"En 22-årig ugift mor med en 5-årig gutt er i fabrikkarbeid på full dag og har barnet i barnehage i nærheten av sin arbeidsplass. Moren har ingen overgangsstønad, men hjelpestønad på kr. 99,- pr. måned. Hun bor i en liten moderne leilighet, skylder 3 måneders husleie og har fått varsel om utkastelse. Det er også et ønske fra naboene om at moren flytter, da de sier hun fester en del og angivelig har en mannlig venn som av og til overnatter. Barnet er velstelt. Moren søker sosialhjelp som bidrag til betaling av husleierestansen, samt et mindre månedlig tilskudd til husleien. Hun kan dokumentere at hun har såpass store utgifter at hun ikke klarer seg med sin lønn."

Fordi moren er eneforsørger, vil det være urimelig å foreslå at hun tar seg arbeid utover det hun allerede har. Tilfellet kan derfor gjøre krav på hjelp til selvhjelp, siden betaling av husleierestansen og tilskudd til husleien vil sikre at hun fortsatt er i arbeid, og at hun og gutten ikke mister den boligen de har.¹³ Dette er derfor ansett som en god løsning på hennes problemer. En meget god løsning vil være også å ta i betraktning hvilke andre behov denne moren eventuelt kunne ha. Man kunne få klarlagt om hun er fornøyd med fabrikkarbeid, eller om hun kunne tenke seg å få en eller annen form for opplæring som kunne bringe henne over i mer inntektsgivende arbeid. Det kunne også være en idé å undersøke om hun opplever naboene som uvennlige, slik at det kanskje for hennes egen skyld ville være en fordel om hun kunne finne et annet sted å bo. I det hele tatt ville det være ønskelig å undersøke om det var andre ting moren kunne hjelpes med, og om hun ønsket det, også holde den videre kontakt med henne. Å tilby henne et større beløp enn det hun søker om, vil ikke være et relevant moment i klassifikasjonen av hvor vidt løsningen skal anses som god eller meget god, dersom ikke de ovenfor nevnte vurderinger også kommer inn.

Det vil bli regnet som en mindre god løsning dersom bare en del av hjelpen blir gitt, for eksempel husleierestanse. Det samme er tilfelle dersom hjelpen blir gitt som lån, fordi hjelp til livsopphold bare i unntakstilfelle bør gis som lån.¹⁴ Også økonomisk hjelp som blir gitt sammen med en advarsel eller en formaningsstale vil bli definert som en mindre god løsning, fordi slike formaninger rimeligvis vil være til større skade enn gagn for moren. Hjelp som blir gitt under kontroll, for eksempel i form av matlapper eller ved å

13. Lov om barnevern, §16c og §18b.

14. Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 vedr. Lov om sosial omsorg, p. 14.

kontrollere morens utgifter, vil også bli regnet som en mindre god løsning, fordi også slik hjelp kan være med på å undergrave hennes selvrespekt.¹⁵

Dersom hjelpen blir gitt på bestemte betingelser om morens fremtidige atferd, vil løsningen bli klassifisert som en dårlig løsning.

Indirekte avslag og direkte avslag utgjør fortsatt egne kategorier. Det benyttes også i dette tilfelle seks kategorier.

Sosialtilfelle E

"En 38-årig ufaglært arbeider, gift og med fem barn i alderen 6-14 år, har en årrekke hatt et økende alkoholmisbruk. Han er blitt stadig mer ustabil i arbeidet og en rekke opphold på klinikker og kursteder har ikke hjulpet. Familien har hatt sosialhjelp i stadig lengre perioder. Hustruen vil ikke separeres eller skilles, fordi hun mener at mannen da vil gå helt i hundene. Når mannen er edru, er han en god støtte for den eldste gutten som har vært i kontakt med barnevernsnemnda. Hustruen er orientert om at hun vil ha rett til bidrag (evt. bidragsforskott med kr. 500,- pr. mnd.) hvis hun lar seg separere eller skille."

Dette er en komplisert sak og flere av de samme betraktninger som gjorde seg gjeldende under Sosialtilfelle C, vil også gjelde her. Også i dette tilfelle må det arbeides intenst med familien, dersom man skal gjøre seghåp om å oppnå en bedring av forholdene for den. Det er en typisk sammensatt sak i og med at det foreligger sosiale problemer som hver for seg ville høre hjemme under edruskapsnemnd eller barnevernsnemnd.¹⁶ S sammensatte saker skal behandles av sosialstyret, og det ville være en avvisning av familien å sende den over til edruskapsnemnda som først og fremst vil konsentrere seg om mannens problemer.

Det virker som om det må stilles minst fire krav til en meget god løsning. Familien bør fortsatt periodevis kunne få sosialhjelp. Denne hjelpen må selvfølgelig gis på en slik måte at den kan komme hele familien til gode. Det er intet som tilsier at hustruen ikke er kompetent til å håndtere penger, og at hun derfor bør underlegges spesiell kontroll som vil kunne gjøre hennes situasjon enda vanskeligere. Mannens problemer bør tas opp til alvorlig diskusjon. Opphold i kursteder og klinikker har hittil ikke hjulpet, og det er

15. Utkast til lov om sosialhjelp, pp. 20-21.

16. Lov om sosial omsorg, §9.3.

tvilsomt om nye opphold vil hjelpe. Advarsler og trusler vil erfaringsmessig ha ingen eller negativ virkning. Nye forsøk bør gjøres på å få mannen til psykiatrisk eller annen faglig behandling, og dersom han ikke har pådratt seg påviselige mén gjennom alkoholmisbruket, bør yrkesopplæring og attføring vurderes. Forslag om skilsmisse som løsning på problemene, vil krenke familiens rett til selv å ta viktige avgjørelser. Dessuten har hustruen sagt at hun ikke ønsker det, fordi det vil være til skade både for mannen og den eldste gutten.¹⁷ Som siste del av en meget god løsning på familiens problemer, må det kreves at det fortsatt holdes intens kontakt med familien og at man driver familiebehandling så langt det er mulig.

En løsning er blitt definert som en god løsning dersom tre av de ovennevnte forhold blir nevnt i forslaget til løsning. Dersom to av forholdene blir nevnt, er den blitt definert som en mindre god løsning, og dersom bare ett eller ingen av forholdene blir nevnt, er den blitt definert som en dårlig løsning. Negative utsagn om familien er det sett bort fra i denne del av analysen. Indirekte avslag og direkte avslag forekommer også her som egne kategorier.

Sosialtilfelle F

"En 35-årig ugift mann er nylig løslatt fra fengsel (10 måneder for tyveri) og henvender seg til sosialstyret for hjelp til underhold. Han har egentlig sitt hjemsted i nabokommunen, men ønsker ikke å vende tilbake dit, selv om han der kan få høvelig arbeid. En bekjent han tidligere har arbeidet for, har tilbudt ham arbeid her om ca. 3 uker. Imidlertid kan han ikke ta tungarbeid p.g.a. en ryggskade. Dette blir bekreftet ved en legeerklæring."

Denne saken er vel den minst kompliserte av de seks tilfellene. Mannen henvender seg for å få kortvarig hjelp til livsopphold. Dersom han ikke i den oppgitte tre-ukers perioden kan skaffes høvelig arbeid og bosted, bør denne hjelpen innvilges, fordi han ellers risikerer å komme i en enda vanskeligere situasjon. Selv om han har sitt hjemsted i nabokommunen, gir han tilkjenne et ønske om å bosette seg i oppholdskommunen, som også er den kommunen

17. Implisitt i familiebehandlingsideologien, som står så sentralt i Lov om sosial omsorg, ligger en forutsetning om at man bør forsøke å holde familien sammen dersom det på noen måte er mulig.

som bør yte ham hjelp.¹⁸ Han er nylig loslatt fra fengslet og ønsker ikke å vende tilbake til sitt hjemsted. Sosialstyret kan derfor ikke sende ham tilbake til nabokommunen, fordi dette kan antas å være til skade for ham. Heller ikke kan sosialstyret kreve refusjon fra nabokommunen.¹⁹

En god løsning vil derfor være å yte mannen sosialhjelp i de tre ukene han ber om.²⁰ Hjelpen bør ytes uten noen form for betingelser eller kontroll og i form av bidrag, fordi det bare i unntakstilfelle skal gis lån til livsopphold.²¹

Definert som en mindre god løsning vil være betinget hjelp og kontrollert hjelp, fordi det ikke er noe som tilsier at mannen ikke selv kan administrere de tildelte penger.

Indirekte avslag og direkte avslag utgjør også egne kategorier.

En meget god løsning vil her være å tilby mannen støttekontakt dersom han ønsker og trenger det, både i den nåværende arbeidsledighetsperiode og siden. Dette er ut fra den betraktning at det byr på så mange vansker i vårt samfunn å gå tilbake til den vanlige borgerrollen etter et fengselsopphold at en person ofte vil trenge flere ressurser enn de han selv disponerer for å klare overgangen.

18. Lov om sosial omsorg, § 1 og § 6.

19. Ibid., § 1.

20. "Det må anses på det rene at lovbrytere som er undergitt kriminalomsorg i frihet har krav på hjelp etter sosialomsorgens regler på like fot med andre trengende." Sosialdepartementets rundskriv nr. 11 vedr. Lov om sosial omsorg.

21. Sosialdepartementets rundskriv nr. 3 vedr. Lov om sosial omsorg, p. 14.

I serien Sosialpolitiske rapporter, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen:

1. Bjørn R. Jahnsen, Erling Jahnsen, Paul Thyness, Rolv Petter Vetvik og Mette Qvortrup, Undersøkelse av sosialhjelpklientellet ved Bergen sosialkontor, 1969.
2. Helge Furnes, Michel Midré, Grethe Riise, Kjeld Qvortrup og Sigrid Skarstein, De menneskelige relasjoner mellom sykehuset, pasienten og pasientens primærgruppe, 1969.
3. Else Øyen, Sosialt klientell i Bergen 1967: En analyse av sosialhjelps statistikken, 1970.
4. Else Kielland og Egil Hamre, Et forsøk på å kartlegge enkelte av kriteriene som legges til grunn for vurdering av søknad om sosialhjelp, 1971.
5. Else Øyen, Sosialstyredokumentene som kilde til kunnskap om klientellet, 1972.
6. Kari Wærness, Verdikonflikter ved realisering av sosiale hjelpetiltak for enslige mødre, 1972.
7. Else Øyen, Sosialomsorgen og dens forvaltere: En sosialpolitisk undersøkelse, 1974.
8. Kjeld Qvortrup og Mette Qvortrup, Klientressurser og økonomisk hjelp - er det en sammenheng? (under utarbeiding).
9. Kjeld Qvortrup og Mette Qvortrup, Noen oppfatninger av sosialkontoret, 1973.

Navne- og sakregister

- administrative modeller 55-56, 59, 164
administrative variabler 178, 190
AID-analysen 117, 129, 136, 144
Allardt, Erik 219, 257
Andersen, Bent Rold 25, 29, 206, 257
Andersson, Hans G. 248, 257
Andrén, Nils 248
Aspas, Jon-Olav 87, 257
attføringsnemnda 58
Aubert, Vilhelm 41, 224, 244, 257
Axelrod, Robert 219, 257

Baldersheim, Harald 218, 257
Bales, Robert F. 58, 259
barnevernsnemnda 21, 32, 72, 74, 82, 93
Benneche, Gerd 32, 72-73, 257
Berelson, Bernard 154, 156, 257
Blalock, Hubert M. 172, 257
Borgatta, Edgar 58, 259
Broom, Leonard 47, 262
Brown, Roger 242, 257
Brymer, R. 151, 263
budsjettering 42, 147

CEF-indeksen 111, 115, 119
Christie, Nils 32, 59, 72-73, 126, 201-202, 258
Coleman, James S. 13, 258
Converse, Philip E. 51, 258
Cottrell, Leonard S., Jr. 47, 262

Dahl, Tove Stang 222, 258
definisjon av sosiale problemer 47, 214, 227, 230, 252
deltakende observasjon 68
D-indeksen 111, 115, 133
desentralisering 247

Easton, David 53, 258
Eckhoff, Torstein 41, 154, 242, 244, 257, 258
Edling, Stig 222
edruskapsnemnda 21, 32, 59, 72, 74, 82, 93, 201
Einhorn, Hillel J. 119, 258
eldreomsorg 170, 203, 220
Elwin, Göran 222
enighet i avgjørelsene 197
Epstein, Irwin 25, 258
Erstad, Tove Hals 149, 258
Ervik, Audun 19, 230, 258

Faris, R.E.L. 46, 261
Farris, B. 151, 263
feedback 53, 116, 162
Feldman, Wulff 23, 258
Festinger, Leon 52, 258
forebyggende arbeid 147, 201, 223
formannskap 52, 82, 183

- Forsorgsloven av 1900 217, 293
Frihagen, Arvid 215, 258
- Galtung, Johan 91, 127, 259
Goldschmidt, Verner 46, 259
Goodmann, Leo A. 109, 119, 259
gruppemodeller 58, 164
Grøusland, Guri og Åge 23, 259
- Hare, A. Paul 58, 259
Heap, Kari Killén 23, 259
Heap, Ken 23, 213, 259
Hedlén, Bengt 225, 259
Heiskanen, Veronica Stolte 127,
128, 259
Heller, Celia S. 222, 264
Hernes, Gudmund 199, 259
Hjellum, Torstein 121, 259
hjelp til selvhjelp 169
Hochschild, Alice Russell 48, 259
holdningen til klientellet 146
Holter, Harriet 48-49, 128, 259
Homans, George C. 58, 259
horisontale koalisjoner 234
Haavelmo, Trygve 166, 259
- idealiser og realiteter 218
informasjon 160, 193, 238, 243
interessekonflikt 218, 221, 248
internalisering av normer 42
- Jackson, J.A. 214, 259
Jacobsen, Knut Dahl 152, 224, 232,
241, 244, 253, 258, 260
Jennings, M. Kent 43, 49, 260
- Katz, Daniel 50, 124, 264
Kelley, Harold H. 44, 263
Kjellberg, Francesco 32, 49, 57,
78, 85, 92, 100, 166, 226,
260, 262, 263
kjønnsrollemønster 49, 73, 84
klientbehandling 34, 41, 42, 53,
250, 254
Kluge, Liv 19, 260
Knopf, Alfred 58
Knudsen, Knud 50, 127, 260
Knutsen, Kåre 49, 260
Kolberg, Jon Eivind 188, 260
kommunalpolitiske modeller 55,
57, 59, 164
kommunalpolitiske variabler 183,
191
Kommunalt sosialt tidsskrift 68
kommunestyret 32, 52, 82, 96,
159, 184, 201, 232
kommunetype 77
kontakt med klientellet 54, 106,
125, 136, 155, 159, 237
koordinering av det sosiale arbeid
42, 200
Korpi, Walter 188, 260
Krogh, Per 57, 260
Kruskal, William H. 109, 259
krysspress 35
- Labovitz, Sanford 113, 260
Langfeldt, Knut 236, 260
Larsen, Otto N. 46, 50, 153, 261
latente funksjoner 223, 226
legmannsskjønn 90, 227, 250
lokalsamfunnets normative kultur
35, 44-46
Lov om barnevern 21, 265
Lov om edruskapsvern og edru-
skapsnemnder 21, 265

- Lov om sosial omsorg 265, 267, 293
- administrativ struktur 20
 - beslektede lover 25
 - eksterne variabler 44, 102
 - forarbeidene til 18, 22, 33, 38, 103
 - individuelle variabler 44-47, 102, 114
 - intensjoner 33-40, 54, 65, 102-105, 146, 164, 191, 227, 249
 - interne variabler 44, 51, 102 115
 - kjennskap til loven 41
 - komponenter i utøvingen 27
 - lovpraktisering 37, 54-59, 164, 188
 - lovutøving 37, 102
 - modell 35
 - målsettingen for 18, 23
 - normakseptering 37, 40-59, 102, 144, 155
 - normsender 42-46
 - utvikling 37
- Løchen, Yngvar 58, 59, 196, 209, 218, 261
- Laake, Olav T. 238, 261
- manifeste funksjoner 223
- March, James G. 51, 196, 209, 261
- Marthinsen, Arne 58, 196, 209, 261
- Martindale, Don 43, 215, 261
- Martinussen, Willy 51, 123, 261
- Mathiesen, Per 54, 261
- McGee, Reece 213-214, 263
- Means, Ingunn Norderval 48, 84, 261
- Merton, Robert K. 47, 127, 153, 261, 262
- Morgan, James N. 117, 263
- motivasjon 51, 114, 132-134, 159
- Myhre, Wenche Margrethe 29
- Niemi, Richard G. 43, 260
- Nordbo, Eldrid 56, 121, 177, 188, 262
- Norges Sosialforbund 21, 28, 46, 65, 70
- normaksepteringsskåre 113
- normavvisning 141
- norminnsikt 41
- Norsk Sosionomforbund 23, 56, 235, 265
- nærdemokratiet 236
- observasjon 102, 194
- Offerdal, Audun 32-34, 86, 92, 260, 262
- Olsen, Johan P. 32-34, 49, 57-59, 85, 90, 100, 232, 260, 262
- opinionsleder 41
- Parsons, Talcott 240, 262
- Perlman, Helen Harris 23, 262
- Pinker, Robert 153, 262
- planlegging 42, 147, 200
- politisk sentralitet 74, 84, 88, 94
- posisjon 41, 51
- posisjonsnærhet 156, 222
- pressgruppevirksomhet 221, 225, 244
- Prewitt, Kenneth 92, 262
- prioritering i den sosiale sektor 147
- problemskapende struktur 221

- problemstillinger 31
profesjonelle politikere 78
- Qvortrup, Kjeld 209, 262
- Ramsøy, Natalie Rogoff 114, 239, 262
- Ramsøy, Odd 253, 262
- rekruttering til sosialstyret 31-33, 71-85, 122, 237
- rettferdighet 239, 243, 252
- rettferdighetsnemnd 196
- Rikstrygdeverket 17
- Riley, John W., Jr. 47, 262
- Riley, Matilda White 47, 261, 262
- Rogers, Everett M. 44, 262
- Rokkan, Stein 33, 83-85, 91, 262
- rollefordeling 198, 241
- rolleforventning 42
- rollekonsensus 42
- Rommetveit, Ragnar 44, 263
- Rosslund, Finn 234
- Runciman, W.G. 153, 263
- Simm, Uno 78, 199, 263
- Simon, Herbert A. 51, 261
- Sipilä, Jorma 222, 263
- Sjoberg, Gideon 151, 263
- Skyggekomitéen (Sosialreform i 70-åra) 28-29, 220, 221, 223, 243
- Smigel, Erwin O. 213, 263
- Sonquist, John A. 117, 263
- sosialarbeiderideologi 18, 22-24, 46, 103, 146, 213, 228, 254
- sosialarbeidernes influensområde 229
- sosial behandling 22, 254-255
- sosialbudsjettet 166, 188, 190
- Sosialdepartementet 19, 20-23, 33, 38, 42, 46, 64, 104-105, 213, 225, 228, 265, 293
- sosial diffusjon 41-43
- sosialisering 41-43
- sosialklientell 54
- sosial nærhet 50, 127, 143, 155
- Sosialreformkomitéen 28-29, 56, 214, 220-223, 233-235, 243-245, 265
- sosial status 49, 85, 114, 126-129
- sosialstyrekultur 35, 208
- sosialstyremedlemmenes yrke 72, 80
- sosialstyrerollen 35, 98, 202
- sosialt engasjerte 93-94, 97
- Sosialt forum/Sosialt arbeid 28
- Sosionomen 25, 28, 46, 56, 213, 229
- sosionomer 22
- språkbruk innen den sosiale sektor 251
- Statistisk sentralbyrå 63, 78, 114, 177
- Statistisk ukehefte 17, 265
- Statistisk årbok 17
- Steiner, Gary A. 154, 156, 257
- stigma 205, 236
- Stinchcombe, Arthur 54, 263
- Strand, Arne 78, 226, 263
- Sundby, Per 232, 236, 263
- Svalastoga, Kaare 114, 263
- Sveri, Knut 41, 257
- Sweetser, Frank L. 172, 173, 263
- Søhr, Lucy Hansson 231, 263

- Tallmann, Irving 213, 214, 263
taushetsplikt 70, 225, 238, 243,
244
Thibaut, John W. 44, 263
Thomas, Norman 48, 49, 260
Torgersen, Ulf 214, 263
trygdeideologi 245
- upolitiske sosialstyremedlemmer
122, 125, 137
- Valen, Henry 33, 50-51, 98, 124,
262, 264
valg av klienter 203, 207
valg av sosialstyremedlemmer 33
Vall, Mark van de 53, 264
verdikonflikter 241
- Wallin, Gunnar 248
Wettergren, Bent 28, 46, 65, 264
Wrong, Dennis H. 222, 264
Wærness, Kari 152, 264
- yrkesrelevans 81
- økologiske modeller 55, 164
økologiske variabler 172, 188
Osterud, Oyvind 55, 264
Oyen, Else 17, 18, 50, 65, 70,
152, 194, 206, 213, 218, 238,
240, 246, 264
- Aarvik, Egil 219
Åsland, Tertit 48, 264