

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 mottakeren<sup>3</sup>, at moralske spørsmål ikke må være av betydning for hjelpen<sup>4</sup>, og at det bør føres minst mulig kontroll med klienten og den måten han lever på mens han får hjelp.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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  $R_a$ .<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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 prosent<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

Det viste seg imidlertid at det i det innsamlede materiale er lite empirisk belegg for en slik hypotese.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Dette betyr at forutsetningen om en tilnærmet én-dimensjonalitet i holdningen til hjelpetiltakene har lite for seg.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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 Guttmanskala 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<sup>(a)</sup>

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
Eigenverdi	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.<sup>18</sup> Tabell 7.3 og 7.4 viser fordelingen av sosialstyremedlemmer og sosialledere etter normaksepterings-skåre for hver av de to indeksene.<sup>19</sup>

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 sosialstyremedlemmenes 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).<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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. Appendiks 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).<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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 observasjonsheter 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).

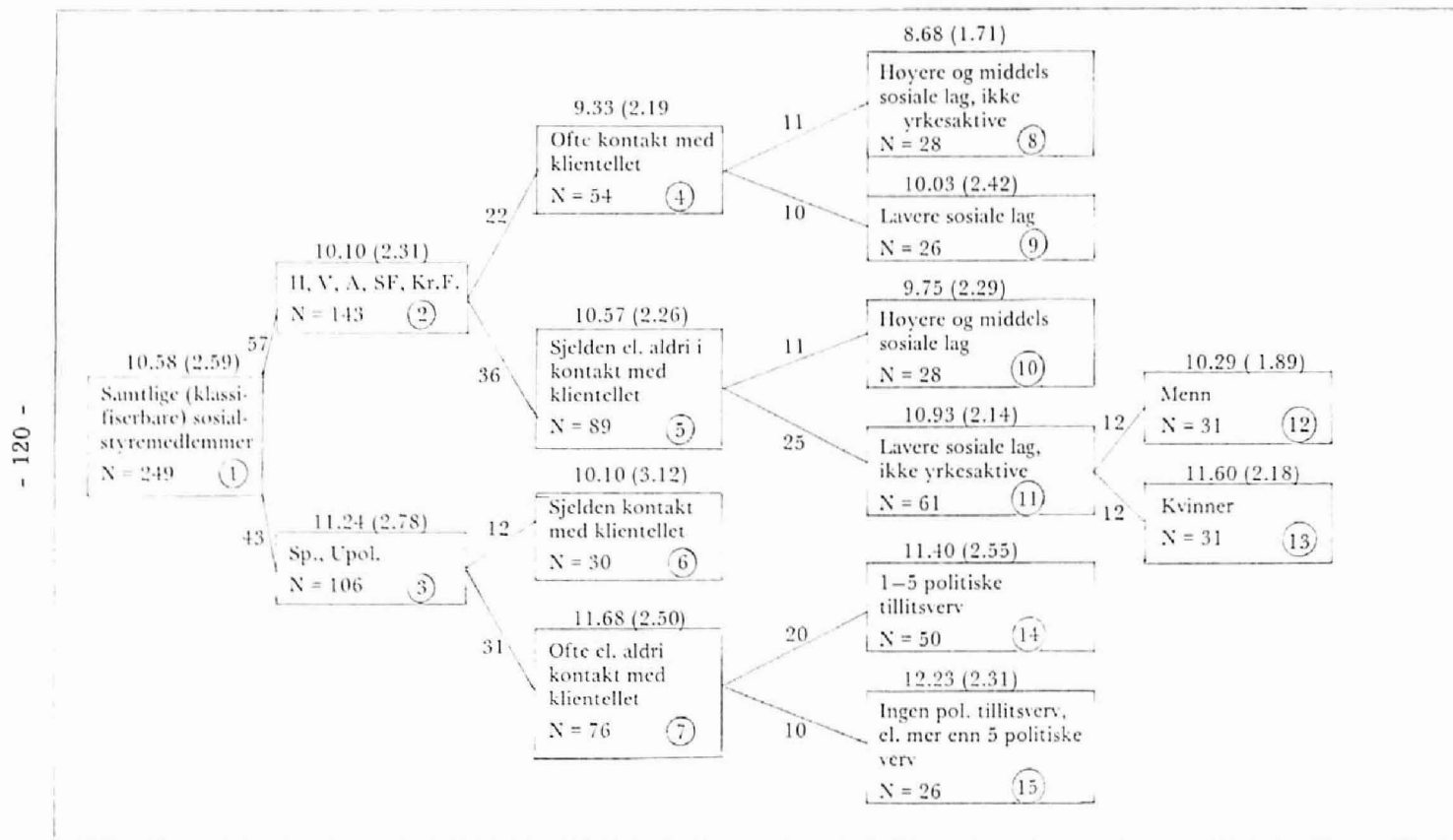
I det følgende er den multivariate analyse brukt mer som middel til identifisering enn til evaluering av de variabler som har sammenheng med sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme. Det er viktig å være oppmerksom på at AID-analysen ikke alene gir grunnlag for en påvisning av kausale sammenhenger. Det finnes i faglitteraturen en rekke kritiske innvendinger mot en ureflektert bruk av AID-analysen, og det manes til varsomhet med hensyn til fristelser til å gå ut over de forutsetninger den er bygget på.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

#### 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  $R_b$ .<sup>31</sup> 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<sup>(a)</sup>



(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 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

---

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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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 normaksepterings-skåren 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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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,<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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.

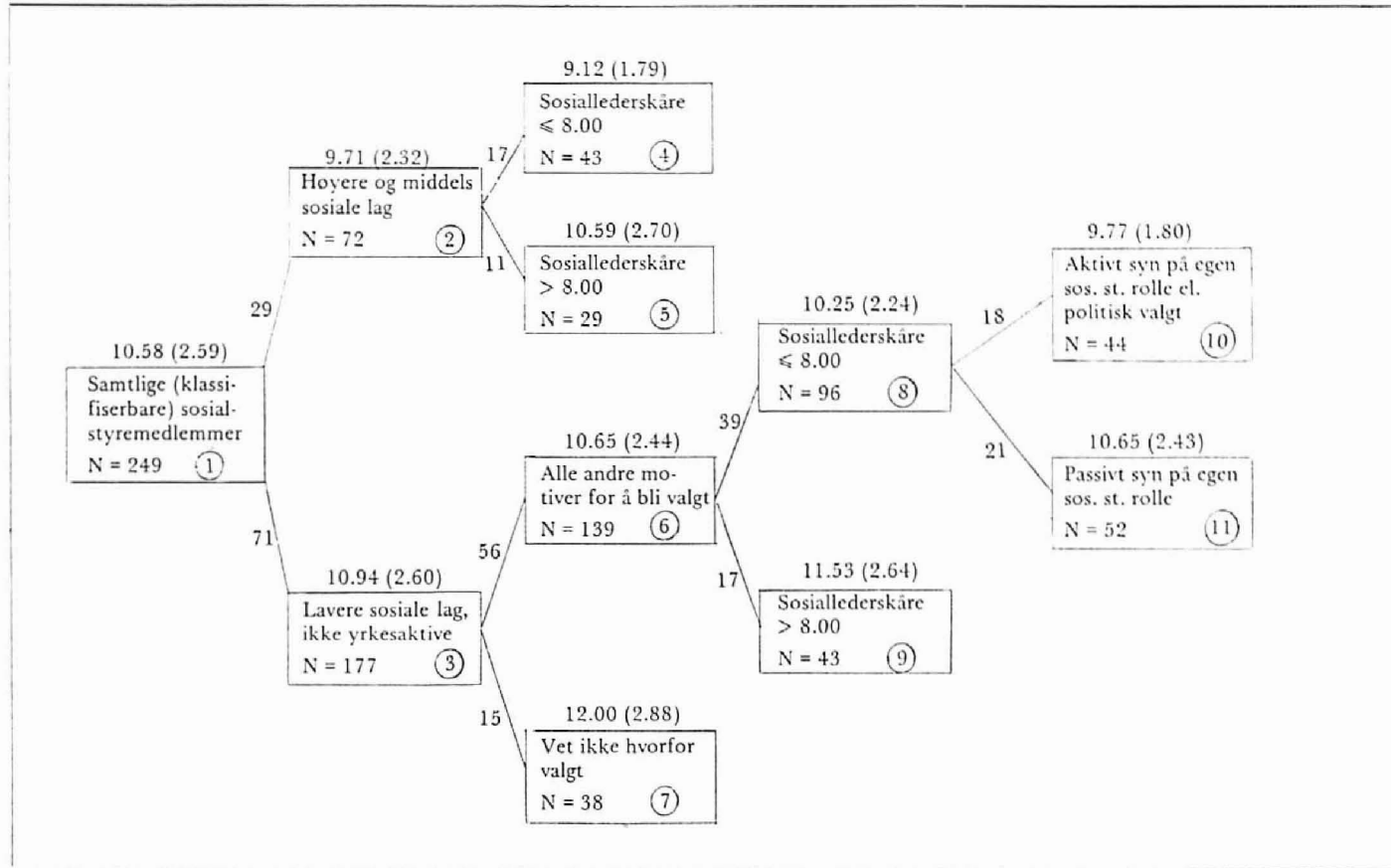
Den AID-analyse som fremkommer når variabelen tilhørighet til politisk parti er tatt ut, er vist i Figur 7.2. I det følgende er denne analysen bare kommentert ganske kort og i den utstrekning resultatene avviker fra dem som kom frem i den opprinnelige AID-analyse.

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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

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  $R_b$ .<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

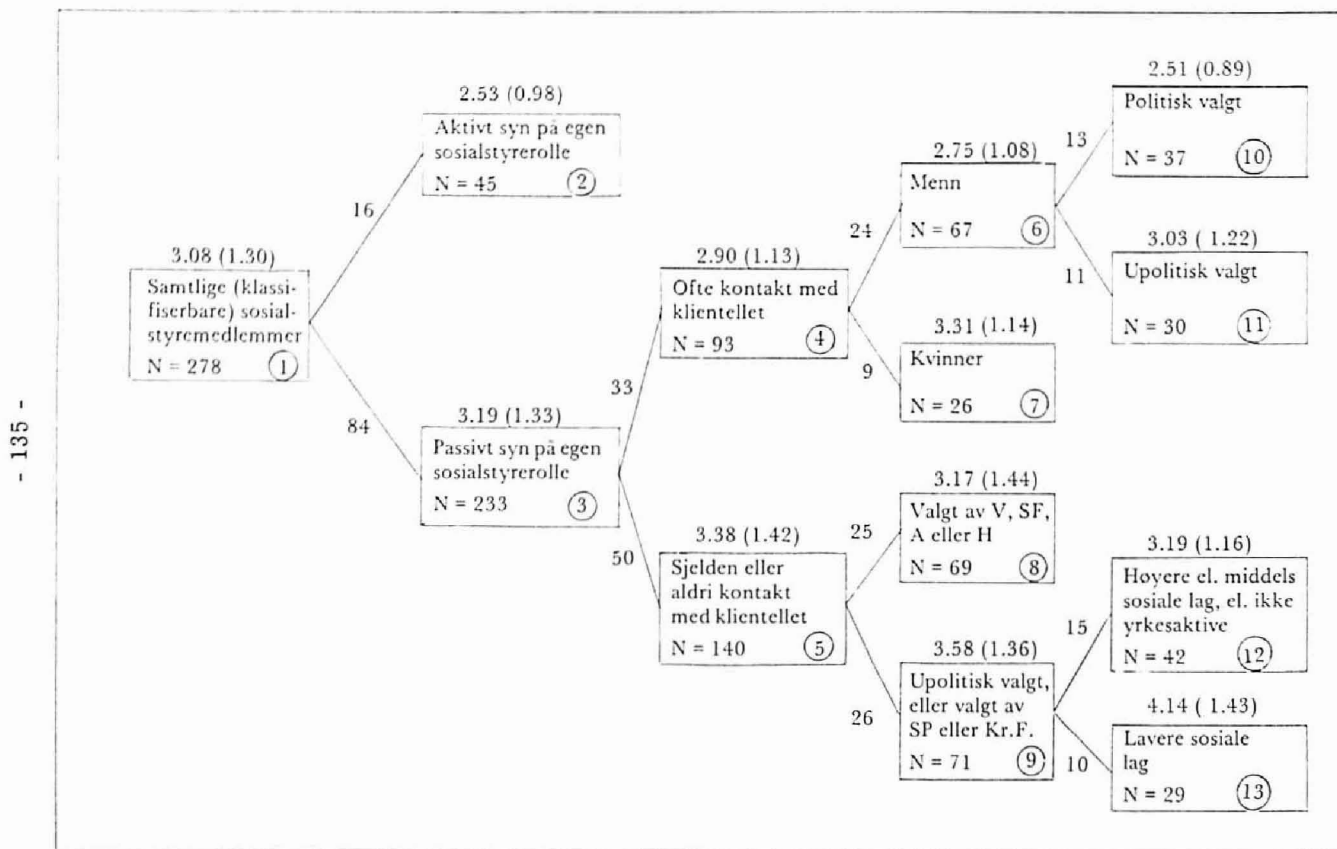
De aktive er også de som har den skåre som avspeiler den videste normaksepteringsramme. Det er her lokalisert en gruppe høyt motiverte sosialstyremedlemmer som også har den egenskap at de gjennomsnittlig ligger nærmere intensjonene i Lov om sosial omsorg enn de øvrige sosialstyremedlemmer. Akkurat hvorfor 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<sup>(a)</sup>



<sup>(a)</sup> 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.<sup>53</sup> 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 sosial 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.<sup>54</sup>

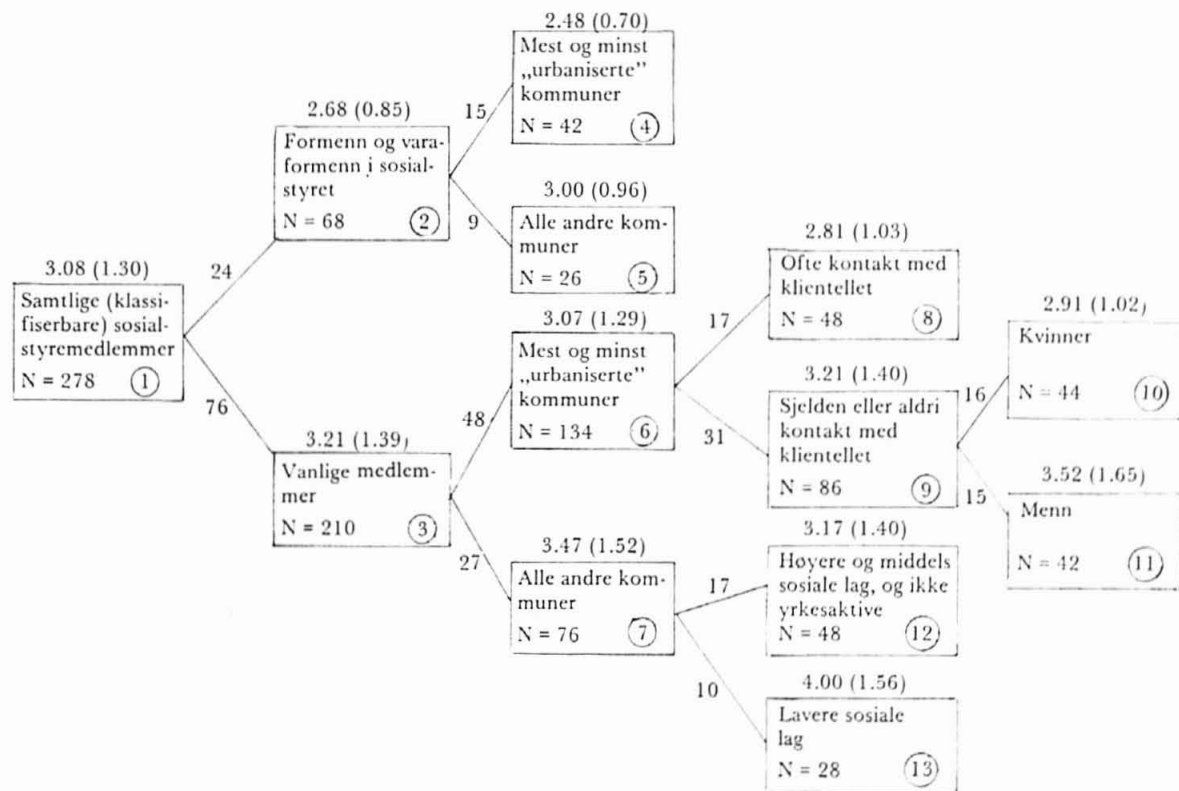
Figur 7.4 viser videre at gruppe 2 nå splittes på grunnlag av kommunetype. Dersom sosialstyremedlemmene tilhører enten meget urbaniserte kommuner (kommunetype 1) eller spredtbygde og ikke-urbaniserte kommuner (kommunetype 6) utvides normaksepteringsrammen.<sup>55</sup> Den gjennomsnittlige skåre for 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.<sup>56</sup> 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".<sup>57</sup>

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 normaksepteringsskåre 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 variablers 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.<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup> 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 <sup>(a)</sup>	A	31	B	7	38
Snever <sup>(b)</sup>	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.<sup>60</sup>

#### 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.<sup>61</sup>

(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.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup>

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 resonnemerter 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,<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

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.<sup>76</sup>

Sosialstyremedlemmenes kontakt med klientellet er av forskjellig art. Den omfatter både den mer profesjonelle kontakt som oppnås gjennom et yrke i den sosiale sektor,<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup>

(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.<sup>79</sup>

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.<sup>80</sup> 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.