

## KAPITTEL 9

### SOSIALSTYRET SOM GRUPPE

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

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

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

---

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

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

### 9.1. Sosialstyret som forum for "andre" aktiviteter

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

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

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

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

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

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

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

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

Mange saker i sosialstyret kan gi slik anledning for sosialstyremedlem-

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

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

## 9.2. Gruppestruktur

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

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

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

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

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

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

---

6. Jfr. Appendiks C, sosialtilfelle D.

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

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

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

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

---

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

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

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

### 9.3. Medlemsrollen i sosialstyret

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Resultatet må bli at medlemsrollen i sosialstyret preges av passivitet.

---

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



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

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

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

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

---

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

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

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

#### 9.4. Valg av klienter

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

19. Sjøberg et. al., op. cit.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Sosialstyret risikerer i virkeligheten å begå den ene eller andre av to typer av feil.<sup>28</sup> På den ene side kan det risikere å gi hjelp til folk som egentlig ikke har behov<sup>29</sup> for det. På den annen side kan styret risikere ikke å gi hjelp til folk som faktisk har behov for det. (I det følgende er de nevnte feiltyper kalt henholdsvis feiltype I og feiltype II). Det er sannsynlig at lokalsamfunnets reaksjoner vil være sterkest overfor feiltype I og at sosialstyret føler seg nødt til å kalkulere dette inn i sitt valg av klientell og hjelpetilbud.

---

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

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

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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

---

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