

KAPITTEL 11

EPILOG

De resultater og de drøftinger som er gitt i denne rapporten, gir selvsagt ingen entydige konklusjoner om hvordan virksomhetene i den sosiale sektor bør omformes eller reorganiseres. Det har heller ikke vært meningen å nå frem til slike konklusjoner. Forhåpentlig inneholder rapporten faktiske opplysninger, synspunkter og andre momenter som ikke bare bidrar til forståelsen av de ordninger vi har i dag, men også vil få betydning i den sosialpolitiske utvikling i årene fremover. Omplantingen til sosialpolitiske tiltak må imidlertid skje på grunnlag av målsettinger og prioriteringer som det tilligger andre enn forskeren selv å forvalte.

Det er velkjent at de ideologier som styrer sosialpolitisk virksomhet på langt nær er ensartede, selv om man nok ved en overflattisk betraktning kan få inntrykk av en viss grad av enighet. Ut gjennom denne rapporten har det gang på gang vært vist til hvordan ulike grupper, både blant dem som er direkte knyttet til sosialomsorgen og i samfunnet for øvrig, trekker i ulike retninger når det gjelder sosialpolitikken. Det kunne være nyttig å prøve å gjøre seg opp noen meninger om hvordan grupper med ulike ideologiske forankringer vil kunne gjøre bruk av en rapport som denne, hvordan dens resultater vil kunne oppfattes og fortolkes selektivt, og hvordan en eventuell anvendelse av resultater vil kunne skje selektivt ut fra bestemte grunnholdninger.¹

For tiden gjør det seg sterke politiske strømninger gjeldende omkring desentralisering versus sentralisering, dvs. spørsmål som har å gjøre med overføringen av makt, avgjørelsesmyndighet og ressurser fra staten og de

1. Nedenstående betraktninger omkring enkelte gruppers mulige reaksjoner på deler av rapporten er rent spekulative og har ingen basis i noen systematisk, empirisk behandling. De avspeiler en intuitiv oppfatning av reaksjoner som er fremkommet i forbindelse med presentasjoner av foreløpige resultater av undersøkelsene.

sentrale organer til kommunene og lokalsamfunnene, eller omvendt.² De standpunkter som inntas på denne holdningsdimensjon, vil kunne ha avgjørende betydning for den måten rapportens resultater blir valgt ut og brukt i argumentasjonen for strukturelle endringer i sosialomsorgsapparatet. Under forutsetning av at det ligger et genuint ønske om å "løse" sosiale problemer til grunn, er det overveiende sannsynlig at tilhengere av sentralisering mer enn andre vil være opptatt av beskrivelsene av interessekonflikter i lokalsamfunnet og fremme forslag om løsninger som går ut på at mye av den sosialpolitiske virksomhet blir flyttet bort fra den lokale avgjørelsesmyndighet og over til mer sentrale instanser, enten det nå blir på fylkes- eller stats-nivå.

Det kan også hende at de som favoriserer en sentralisert avgjørelsesmyndighet, vil tolke de folkevalgtes avstand fra intensjonene i Lov om sosial omsorg som inkompetanse som det kan bøtes på ved å trekke avgjørelsene bort fra de folkevalgte. I rapporten er det trukket en del slutninger angående vanskelighetene med å påvirke og endre normer som ligger så dypt forankret i personligheten som holdningene til klientellet synes å gjøre. Slike slutninger kan også bli brukt som argument for sentralisering og en overføring av avgjørelsesmyndigheten til dem som antas å ha akseptert intensjonene i loven. Også det sterke press i retning av likebehandling, og de økologiske faktorerers betydning for variasjonen i sosialbudsjettene, kan bli til argumenter for sentralisering og for mer ensartede regler for tildeling av hjelp.

For mange ligger løsningen av nyere typer samfunnsproblemer i en tilbakeføring av selvbestemmelsesrett til lokalsamfunnet. For disse vil en argumentasjon med utgangspunkt i denne rapporten måtte ta en annen form, det vil bli lagt vekt på andre deler av rapporten, og resultatene vil bli tolket på en annen måte. Man vil rimeligvis ikke tillegge spørsmålet om likebehandling mellom kommunene særlig vekt, men heller være opptatt av den enkelte kommunes forhold til andre sosiale problemer. Interessekonfliktene i samfunnet, vil det kanskje bli hevdet, kan ikke løses ved å trekke avgjørelsene bort fra lokalsamfunnet, og de kan best håndteres av dem som kjenner lokalsamfunnet.

Med hensyn til sosialstyremedlemmenes avstand til intensjonene i Lov

2. For en diskusjon av problematikken, se Hans G. Andersson, "Kommunalideologien," i Kommunerna i förvandling, redigert av Gunnar Wallin, Hans G. Andersson og Nils Andren (Stockholm: Almquist och Wiksell, 1968), pp. 140-169.

om sosial omsorg, vil man her kanskje være mer opptatt av en påvirknings- og informasjonsmodell og det som i rapporten sies om sosialstyrevirksomheten og kontakten med klientellet som modifierende faktor med hensyn til holdninger overfor klientellet. Det er sannsynlig at man vil ønske en struktur som overfører ressurser fra sentrum til periferien for å rette opp forskjellene i sosialbudsjettet, men det vil samtidig bli gjort forsøk på å sikre at denne struktur ikke medfører at avgjørelsesmyndighetene flyttes ut av lokalsamfunnet.

En annen dimensjon som kan ha sammenheng med fortolkningene av resultatene av dette arbeid, har å gjøre med synet på forholdet mellom eksperter og legmenn. De som ønsker at ekspertene skal ha større innflytelse i den sosiale sektor, kan mene at intensjonene i Lov om sosial omsorg, slik vi her har definert dem, skal være den standard som sosialstyrets virksomhet må måles mot. Siden resultatene viser at de folkevalgte stort sett kommer til kort når deres holdninger sammenliknes med disse standarder, vil det kunne argumenteres sterkt for den oppfatning at de som har faglig innsikt og som har internalisert disse intensjonene i loven, må få større innflytelse enn hittil har vært tilfelle. De resultater som tilsier at faglig innsikt og faglig bemanning på sosialkontoret så langt fra er nok til å påvirke sosialbudsjettene, vil enten bli tillagt liten vekt, eller det kan bli argumentert med at det faglige rådgivings- og veiledningsarbeid ikke inngår som en indikator på lovpraktiseringen og at det er denne immaterielle del av det sosiale arbeid som må tillegges vekt. Så lenge den faglige ekspertise er definert slik at den faller sammen med de kvalifikasjoner som sosialarbeiderne sitter inne med, vil likebehandlingsaspektet sannsynligvis ikke bli trukket inn i argumentasjonen. Tvert imot vil den del av lovens forarbeider som understreker individuell behandling, bli fremhevet.

Hvis likebehandlingsprinsippet blir trukket frem i forbindelse med ekspertisediskusjonen, kan det bli satt frem krav om at jurister bør komme inn i arbeidet i større grad. I det hele tatt vil sosialstyret enten bli definert som et forum for forskjellige typer av eksperter, eller det vil bli søkt strukturert som et svakt forum som i minst mulig utstrekning bør tillegges oppgaver som gjør det mulig å legge seg opp i ekspertenes virkeområde. De resultater av undersøkelsen som peker på betydningen av de folkevalgtes kontakt med klientellet, vil av eksperttilhengerne rimeligvis bli underkastet en særlig kritisk

analyse i håp om at det eventuelt kan finnes svakheter som gjør at argumentasjonen omkring dette punkt blir noe mindre påtrengende.

Tilhører man derimot dem som ser legmannsskjønnet som en viktig del av vår politiske struktur, vil data som er egnet til å fremheve betydningen av legmennes virksomhet i den sosiale sektor, sannsynligvis bli understreket. Mye av argumentasjonen for utstrakt legmannsmedvirkning vil falle sammen med argumentasjonen for større avgjørelsesmyndighet for lokalsamfunnet. Dette kan ha sammenheng med at ekspertene blir sett på som eksponenter for den delen av de sentrale myndigheter som har vært med på å utforme loven (helst er vel fenomenet ganske generelt og går langt ut over den sosiale sektor). Man vil nok i større grad sette spørsmålsteget ved den ideologi som ligger til grunn for Lov om sosial omsorg (eller de fortolkninger som vi i undersøkelsen har gjort av loven) og hevde at sosialpolitikk ikke kan atskilles fra annen politikk og at politikerne derfor bør ha hånd om den. Man vil kanskje si at den avstand de folkevalgte utviser i forhold til noen av intensjonene i loven, er et sunnhetsteget som viser at de ivaretar interessene til større deler av lokalsamfunnet enn bare en minoritetsgruppe av mindre heldig stilte borgere, sosialklientene.

En tredje dimensjon som kan ha betydning for tolkningen av resultatene av undersøkelsen, er holdningen til spørsmålet om sosiale problemer hovedsakelig skyldes individuelle eller strukturelle faktorer. Det er sannsynlig at jo mer vekt en tillegger de individuelle årsaker til sosiale problemer, desto mindre interesse vil den foreliggende undersøkelse ha, i og med at sosialomsorgssystemet vil bli sett på som et lite adekvat organ for å håndtere problemene. De økonomiske sider ved sosialomsorgen kan da like gjerne overføres til andre utbetalingsorganer og for eksempel besørges av trygdekassene. Og de personlige problemer bør i den utstrekning individene ikke selv kan stramme seg opp til å håndtere dem, overføres til faglige organer uten innblanding av folkevalgte. Eksponenter for to meget forskjellige syn på klientene vil her delvis ha sammenfallende interesser, som har å gjøre med deres individorienterte syn på sosiale problemer. De eksperter i den sosiale sektor som er sterkt individorienterte, vil jo som nevnt være interesserte i å minimalisere de folkevalgtes innflytelse på klientbehandlingen. De i lokalsamfunnet som også ser sosiale problemer som en funksjon av individuelle avvik, vil ha samme ønske om å minimalisere de folkevalgtes innsats; i til-

legg vil de ønske å begrense sosialomsorgssystemet i det hele og sette visse grenser for størrelsen på de mest nødvendige utbetalinger.

De som ser sosiale problemer som en funksjon av grunnleggende strukturer som delvis kan bearbeides gjennom et sterkt sosialstyre, vil sannsynligvis være mest interessert i resultatene fra rekrutteringsanalysen, diskusjonen av interessekonfliktene, forholdet til de øvrige kommunale organer, og tankene omkring interkommunale koalisjoner og nye strategier.

Slik kunne man fortsette å trekke frem dimensjon etter dimensjon for å gjøre seg opp en mening om hvordan en nyttiggjørelse av denne rapporten vil kunne arte seg. Et generelt poeng er imidlertid viktigere, nemlig at de sosialpolitiske implikasjoner av undersøkelsen ikke er umiddelbart gitte. På mange måter avspeiler den situasjonen som kan oppstå i forhold til denne rapporten en situasjon som er typisk for den sosiale sektor: Det mangler målsettinger og prioriteringer som er av en slik art at det er mulig for de impliserte parter å trekke noenlunde konkrete og samstemte konklusjoner.

Men om man ikke uten videre kan avlede konkrete sosialpolitiske implikasjoner av undersøkelsen, kan man kanskje i stedet se en del generelle sosialpolitiske implikasjoner.

Rapporten retter på mange punkter søkelyset mot den språkbruk som er fremtredende innenfor den sosiale sektor og som kanskje mer enn noe annet medvirker til å tilsløre mange viktige problemer. Gang på gang, i diskusjoner og i offentlige dokumenter, støter vi på ord som "trivsel", "velferd", "sosial rettferdighet", "sosial tilpasning", "klientbehandling", "råd og veiledning" og fraser som at "mulighetene bør legges til rette slik at vedkommende best mulig kan nytte ut evnene", bare for å nevne noen eksempler. Alle slike uttrykk har en positiv valør som fremkaller enighet hver gang de blir uttalt. Men empirisk viser det seg at folk legger høyst forskjellige meninger i disse ordene, og forsøk på å basere konkrete handlinger på slike diffuse begreper, fører ofte til handlingslammende og energikrevende konflikter som direkte skader virksomhetene i den sosiale sektor. I selve forarbeidene til Lov om sosial omsorg finnes det mange eksempler på en slik språkbruk, som få har brydd seg med, eller ønsket å presisere. For visse formål er diffusiteten åpenbart av stor betydning, f.eks. når det gjelder å få igjennom politiske vedtak. Men i det praktiske arbeid er det uhensiktsmessig å gjøre bruk av begreper som det ikke ligger klare realiteter bak. Enten må det innarbeides en ny språkbruk med et høyere presisjonsnivå, eller de nåværende

begreper må settes inn i en relevant sammenheng. Når for eksempel begrepet "sosial rettferdighet" brukes, vil det i fremtiden være nødvendig samtidig å få klargjort (1) hvem sin rettferdighet det er snakk om; (2) hvilke klart avgrensede områder rettferdigheten skal gjelde; (3) i forhold til hvilke grupper rettferdigheten er definert; (4) hvilke funksjoner, manifeste så vel som latente, denne rettferdigheten antas å få.

Gjennom slike presiseringer legger man samtidig opp til ny konflikt på et mer innflytelsesrikt plan. Mens konfliktene hittil har vært spilt ut i lokalsamfunnene, hvor erfaringene ikke i noen særlig grad er blitt tatt vare på og viderebefordret til de sentra som definerte den diffuse sosialomsorgen, kan konfliktene etter hvert bli tvunget opp til sentrale myndigheter og gi seg uttrykk for eksempel gjennom offentlige innstillinger.

Konfliktene vil kunne bli politiserte, og interessemotsetningene vil dermed komme sterkere og klarere frem. I stedet for å skjule konfliktene nede på lokalplanet, hvor sosiakklienter og eksponenter for "sosiale interesser" er svake motstandere i forhold til lokalsamfunn og aksepterte politikere, kan konkrete konflikttema bli introdusert midt oppe i den tilsynelatende tverrpolitiske enigheten om hvordan den generelle sosialpolitikken skal håndteres. Sosialpolitikken kan dermed komme til å bli konfrontert med andre deler av politikken, slik at konfliktlinjene kommer tydeligere frem. Det er lite som tilsier at sosialpolitikken vil komme ut som den vinnende part i en slik konfrontasjon. Men så lenge ingen grenseoppganger er foretatt, kan det for mange føles nesten nytteløst å sette inn noen innsats, fordi en ikke vet hvor de krefter skal konsentreres som har mulighet til å fremme organisert endring i den sosiale sektor.

Dersom det er så at de sentrale myndigheter også konkret aksepterer en videre definisjon av sosiale problemer og av løsningsmuligheter enn de lokale myndigheter, vil en slik klargjøringsprosess på mer enn én måte være av betydning for den sosiale sektor. Men samtidig står vi også overfor spørsmålet om hvem som skal ha retten til å fastlegge det nye innhold, dvs. hvem som skal kunne definere sosiale problemer, og hvem som skal gis adgang til å sende sine premisser inn til den sosiale sektor i lokalsamfunnet. Det dreier seg kort sagt om spørsmålet om hvem sine verdier fremtidige versjoner av Lov om sosial omsorg skal kunne bygges over.

Utenfra kan det se ut som om lokalsamfunnet selv kan gå langt i å bestemme hva som skal skje i den sosiale sektor. I virkeligheten er sosial-

omsorgssystemet, slik vi har sett, nodt til å akseptere andres premisser og bare i liten utstrekning kan systemet selv være premissleverandør for andre deler av lokalsamfunnet. Stort sett virker nok det øvrige lokalsamfunn bremsende på utviklingen i den sosiale sektor, mens det er samsynlig at for de fleste lokalsamfunn vil de premisser som stammer fra de sentrale myndigheter i mange tilfeller styrke arbeidet i den lokale sosialsektor.

Man kunne også rette et sterkere søkelys mot de premissstrømmer som styrer arbeidet i den sosiale sektor og gjerne se disse i forhold til de mer liberalistisk pregete idéer som går ut på at den sosiale sektor kunne utfolde seg fritt, om den ikke var preget av mangel på ressurser. Et eksempel på den slags premissstrøm sosialstyret mangler kontroll med, finner en i den seleksjon av klientell som foregår utenfor sosialstyrets innflytelsesområde. Det har i denne rapporten vært vist hvordan sosialstyret og sosialadministrasjonen selv opptrer selektivt med hensyn til hvem de ønsker å hjelpe. Denne seleksjon er på mange måter en avvergemekanisme mot den seleksjon sosialstyret selv ikke har noen kontroll over, nemlig de mange "behandlingsudyktige klienter" eller "restklientell" som andre samfunnssektorer sender inn i sosialomsorgssystemet. En stor del av de klienter arbeidsformidlingen, ettervernet, psykiatriske behandlingshjem og andre institusjoner har gitt opp, kommer til sosialomsorgen, hvor man både sitter med plikten til å ta vare på alle som henvender seg dit og dessuten har en forestilling om muligheter til "behandling" som andre og undertiden mer kompetente institusjoner for lengst har gitt opp. Sosialomsorgssystemet har ingen formelle muligheter til å snu ryggen til dette klientellet, som både er en belastning og som gir sosialkontoret enda dårligere prestisje og arbeidsmuligheter i lokalsamfunnet. Fagfolkene i den sosiale sektor ser dilemmaet, men etiske holdninger og mangel på ressurser gjør at de fortsetter å arbeide med dette klientellet, som trenger en innsats langt utover det et vanlig sosialkontor kan gi.³

Kanskje er det både i lokalsamfunnets og storsamfunnets interesse å opprettholde sosialomsorgssystemet som et svakt organ, underordnet andre og mer betydningsfulle organer i samfunnet. I alle fall har sosialomsorgssystemet ingen reelle muligheter til å snu premissstrømmen.⁴

3. Jfr. Odd Ramsøy, m.fl., På livet . . . Fra filleproletariatet i Oslo, (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 188-212.

4. For en diskusjon av premissstrømmen mellom forskjellige offentlige sektorer, se Jacobsen, "Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet," op.cit.

Også uttrykket "klientbehandling" er et begrep som med fordel kunne gis et mer konkret innhold, fordi det ville skape mer innsikt i de prosesser sosialomsorgssystemet er underlagt. Det er ikke tilstrekkelig at innholdet i dette begrepet blir avledet fra en sosialarbeiderideologi, som bare en mindre del av den sosiale sektor har kjennskap til og er identifisert med. For størsteparten av dem som har sitt virke i den sosiale sektor er det noe à la keiserens nye klær: alle har tro på det, men ingen vet hva det egentlig dekker. De profesjonelle sosialarbeidere har nok tillit til de klientbehandlingsprinsipper de er blitt innført i, men de sosiale realiteter viser at klientbehandlingen til stadighet må vike for kontorarbeid og tildeling av kontante utbetalinger til dekning av løpende behov. Selv sosialarbeiderne når sjelden så langt at de får anledning til å nytte ut intensjonene i Lov om sosial omsorg. I stedet strever de med å finne leiligheter og institusjonsplasser, hvor slike nesten ikke eksisterer. Det er ikke disse oppgaver de er blitt spesialister på gjennom sin utdanning. Og det er intet som tilsier at de er bedre utstyrt til akkurat slike oppgaver enn mange andre.

Dersom det er så at behandling av klientellet prioriteres høyt, er det liten tvil om at det kunne skapes en struktur som fritok klientbehandlerne for alle de funksjoner som de ikke er utdannet til å gjøre bedre enn andre, slik at de i stedet kunne konsentrere seg om behandlingen av klientellet. Utbetalinger og kontrollfunksjoner kunne overføres til trygdekasser eller profesjonelle regnskapskontorer, som ville være mer effektive og bedre utstyrt for formålet. Den endeløse jakten på leiligheter og institusjonsplasser kunne kanaliseres inn i et felles organ, hvor blant annet sykehuskuratorer, ettervernspersonale og sosialkontorets medarbeidere kunne gå sammen om å skaffe til veie flere ressurser, istedet for at de nå ofte må konkurrere med hverandre om plasser og muligheter som knapt finnes i det hele. Men om sosialarbeiderne skulle komme til å slippe disse trivielle funksjoner, ville de samtidig komme til å miste de umiddelbare positive sanksjoner og den makt som følger med mulighetene for å utdele knappe goder. Klientellet ville få en frihet i forhold til behandlerne som kunne føre til at sosialkontoret fikk mindre søkning, - med mindre sosialarbeiderne klarte å definere sitt tilbud om behandling som et nytt og uunnværlig gode for klientellet.

En nyorientering på dette punktet ville kunne bringe sosialarbeiderne i den situasjon at de ble nødt til å definere klientbehandlingen på en måte som var forståelig for både potensielle klienter og folkevalgte. Det ville ikke

lenger være tilstrekkelig å referere til "samtaler med klientene" og til "støtte-terapi". Det ville være en vanskelig prosess, fordi en del av de verdiene som sosialarbeiderne prøver å formidle og som understrekes i forarbeidene til Lov om sosial omsorg, ofte ikke oppfattes slik at de refererer seg til oppgaver som faller inn under det offentliges virkeområde. Sentralt i sosialarbeiderideologien står for eksempel det mål å gi det enkelte individ selvaktelse og å sørge for at strukturene legges til rette slik at vedkommendes selvaktelse ikke ytterligere reduseres. Slike verdier vil mange henregne til privatlivet og ikke se på som et adekvat objekt til bruk av offentlige ressurser. Det skal mye til for å formidle et annet syn både til folkevalgte, mottakere av behandlingen og til lokalsamfunnet.

Til sist er det bare å understreke at kunnskapene om de asymmetriske relasjoner mellom giverne og mottakerne, slik disse relasjoner kommer til uttrykk blant annet i sosialomsorgen, er nokså begrenset. Det er langt igjen før det kan legges opp konkrete behandlingsprogram basert på empirisk viten om sosiale hjelpetiltaks direkte og indirekte virkninger. Den foreliggende undersøkelse har kanskje bidradd til å la sosialomsorgsfeltet fremtre som mer innfløkt enn det opprinnelig syntes å være. Det har oppstått en rekke nye spørsmål under veis, som forhåpentlig nye undersøkelser på dette feltet vil kaste lys over.