

KAPITTEL 2

TREKK VED LOV OM SOSIAL OMSORG

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Målsettingen for Lov om sosial omsorg

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Jfr. § 3.

8. Jfr. § 8.

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

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

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

2.2. Administrativ struktur

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

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

11. Jfr. § 7.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16. Lov om sosial omsorg, §10.3.

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

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

2.3. Ideologier og klientarbeid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Beslektede lover

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

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

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

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

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

24. Se note 15, dette kap.