

## KAPITTEL 3

### RAMMEN FOR UNDERSØKELSEN

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

#### 3.1. Komponenter i utøvingen av Lov om sosial omsorg

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2. Problemstillinger

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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