

Interne notater

STATISTISK SENTRALBYRÅ

82/3

29. januar 1982

HVA SOSIALHJELPSTATISTIKKEN KAN BRUKES TIL

Innstilling fra et utvalg

INNHOOLD

	Side
1. Innledning	2
1.1 Oppnevning	2
1.2 Andre grupper, utvalg og komiteer	2
1.3 Behovet for god statistikk	2
1.4 Om hvorfor statistikken er dårlig og hvorfor og hvordan det skjer noe med det nå	3
1.5 Sosialhjelp, barnevern og edruskapsvern	3
1.6 Formålet med dette notatet	4
1.7 Sosialstatistikkens formål	4
1.8 Disponering av notatet	4
2. En modell for klientstrømmen	5
2.1 Rekruttering.....	5
2.1.1 Rekrutteringsgrunnlaget	5
2.1.2 De vanskeligstilte	5
2.1.3 Vanskeligstilte med rettigheter	5
2.1.4 De som spør etter hjelp	7
2.1.5 Kontakt med uformelle tjenesteytere	7
2.1.6 Kontakt med sosialkontoret	7
2.1.7 Kontakt med andre formelle tjenesteytere	7
2.2 Livet i organisasjonen	7
2.2.1 Sosialkontorets virkning på egen rekruttering	7
2.2.2 Avslag	8
2.2.3 Ulike former for hjelp	8

(forts.)

2.3	Virkninger av sosialkontoret	8
2.3.1	Suksess - hjelp til selvhjelp	8
2.3.2	Ut av klientstatus, men på vei inn på ny	8
2.3.3	Varig klientstatus ved sosialkontoret	9
2.3.4	Henvisning til andre hjelpeordninger	9
2.3.5	Andre virkninger	9
2.3.6	Analyse av utfall	9
3.	Omfanget av sosiale problemer og årsakene til dem	10
3.1	Begrepene nød, vanskelig stilt og behov	10
3.2	Nødstilte med og uten rettigheter	11
3.3	Årsaker til sosiale problemer	12
3.3.1	Årsaksanalyse med person- og husholdningsdata	12
3.3.1.1	Tverrsnittsdata om personer	13
3.3.1.2	Tverrsnittsdata om hushold	13
3.3.1.3	Data over tid	14
3.3.2	Årsaksanalyse med aggregerte data	14
4.	Etterspørsel etter hjelp	15
5.	Inngang i hjelpeapparatet	17
6.	Inne på sosialkontoret	17
7.	Virkninger av hjelpetiltak - videre karriere	18
8.	Virkninger av hjelpetiltak - levekår	19
9.	Virkninger av hjelpetiltak - myndighetene	19
10.	Datakilder	20
10.1	Summariske eller anonymiserte administrative data	20
10.2	Administrative data med personidentifisering	20
10.3	Intervjuundersøkelser med hele befolkningen som univers	21
10.4	Intervjuundersøkelser med sosialklienter som univers	21
10.5	Konklusjon om datakilder	21
11.	Program for undersøkelser og publisering	21
	Litteratur	22

HVA SOSIALHJELPSTATISTIKKEN KAN BRUKES TIL

1. Innledning1.1 Oppnevning

Direktør Arne Øien oppnevnte på et møte den 22. januar 1981 en arbeidsgruppe for å klargjøre hva slags problemstillinger Statistisk Sentralbyrås statistikk over sosialkontorenes virksomhet kan belyse. Medlemmer i utvalget er Per Sevaldson (formann), Jon Holmøy, Berit Otnes og Dag Album.¹⁾

1.2 Andre grupper, utvalg og komiteer

På samme tid arbeider et rådgivende utvalg med utviklingen av sosialstatistikken i sin helhet og en egen komite med å planlegge sosialhjelpsstatistikken i framtida. Begge har medlemmer som kommer utenfra og fra Statistisk Sentralbyrå.

1.3 Behovet for god statistikk

Både i og utenfor Statistisk Sentralbyrå er det misnøye med statistikken på dette feltet. Utenfor gis misnøyen tydelig tilkjenne blant forskere, planleggere og administratorer som har erfaring på feltet. Men den favner videre. Det finnes forestillinger om sosialstatistikkens elendighet langt forbi de som har egne erfaringer med den.

Det er mye likt i bedømmelsen av sosialstatistikken og av annen statistikk innen helse- og sosialsektoren. Kritikken fra brukerne kan sammenfattes i tre punkter. For det første er det for lite av den. Innsatsen står ikke i forhold til andelen sektoren har av brukte penger og berørte personer i samfunnet. Planavdelingen i Sosialdepartementet har nylig sagt det i brev hit. RFSP's utvalg for sosialpolitisk forskning sier det samme.

Det andre punktet er innretningen. Her sier f.eks. en arbeidsgruppe i RFSP: "Inntrykket av formålsløshet som preger mye av den offentlige statistikken, (s. 31) og mer spesielt: "Den offentlige statistikken har få gjennomtenkte begrep eller registreringskategorier for avgrensning av vanskeligstilte grupper og deres problem" (s. 30).

Den tredje innvendingen er at kvaliteten er for dårlig.

1) Innstillingen er utarbeidet av Album og Otnes og er i sin endelige form vedtatt av utvalget, som også har drøftet retningslinjene og tidligere utkast.

Tar vi med dataleverandørene blant kritikerne, må vi også ta med et fjerde punkt. Statistikken fordrer en byrdefull oppgaveplikt. Den tar tid fra mer klientrettede sysler og er dessuten i strid med en så viktig verdi som taushetsplikten.

Kritikken av dårlig kvalitet og særlig kritikken av formålsløshet og uinteressante kategorier er noe av bakgrunnen for dette arbeidet.

Krisedefinisjonen flere setter på situasjonen i dag, gjør det lettere enn det ellers ville vært å få gjennomført endringer.

1.4 Om hvorfor statistikken er dårlig og hvorfor og hvordan det skjer noe med det nå

Sammenliknet med mye annen statistikk er statistikken for helse- og sosialsektoren dårlig. Den er knapp og den er fragmentert - preget av at den ikke er bygget opp for å besvare klart stilte spørsmål slik f.eks. mye av den økonomiske statistikken er, blant annet med sikte på bruk i nasjonalregnskap og modellsystemer.

Inntil nylig har det vært svake krav om sosialstatistikk. Forvalterne av helse- og sosialvesenet har for en stor del vært helse- og sosialprofesjonene selv. De har ikke vært interessert i innsyn og heller ikke så orientert mot den typen kunnskap Statistisk Sentralbyrå kan gi. Den voldsomme ekspansjonen på feltet er heller ikke så gammel, og det er enda kortere tid siden den ble til et problem.

Sammen med saksbehandlingstradisjonen i forvaltningen har profesjonsdominansen gjort statistikk som følger inndelinger etter lover og tiltak, naturlig.

Innad får statistikker kanskje lett sitt eget liv. De blir gjentatt fordi de en gang er etablert. Få kjenner grunnene til at de en gang ble som de er. Idealene om kontinuitet er sterke.

Nå begynner vi å se tegn til at kravene til statistikk blir større og annerledes, selv om kravene fortsatt er lite presise og ikke bør koste noe økonomisk eller politisk. Den våknende interessen skyldes sannsynligvis at helse- og sosialvesenet sysselsetter og gir ytelser til mange mennesker. Det er ressurs- og legitimitetsproblemer. Nye faggrupper kommer inn, deriblant en del samfunnsvitenskapelig skolerte. Departementene er mer utredningsorienterte.

1.5 Sosialhjelp, barnevern og edruskapsvern

Sosialkontorene driver en mangfoldig virksomhet. Sosialhjelpen er bare en del av den. Hypoteser og data kan være ulike. Her vil nok tyngdepunktet ligge i sosialhjelpen. Den er mest omfattende og den kjenner vi best.

1.6 Formålet med dette notatet

Som sagt tidligere håper vi dette arbeidet skal gjøre formålet med statistikken for sosialkontorene tydeligere. Vi ønsker å klargjøre hva slags problemstillinger slik statistikk kan brukes til å belyse. I neste runde må de formulerte problemstillingene virke tilbake på hvordan statistikkene ideelt sett bør utformes i detalj. I praksis vil den detaljerte formen være mye preget av praktiske begrensninger.

Vi synes det er rimelig å se statistikk herfra som bearbeidede data på samme måte som det er vanlig å gjøre i forskning. Det vil si at vi må stille de samme kravene til å ha utformet problemstillinger og til å lage et forskningsopplegg, en "design" med bestemte formål. Men det betyr selv sagt også at vi lar våre problemstillinger blir preget av hva vi mener å kunne få data til å belyse. Forskjellen på statistikken herfra og de data som samles inn spesielt i egne forskningsprosjekter, er særlig at statistikken herfra må kunne anvendes på videre områder. De må kunne dekke flere problemstillinger og besvare spørsmål som er stilt ut fra ganske ulike forutsetninger.

I dette notatet skal vi trekke fram en del problemstillinger og formulere noen konkrete spørsmål i sammenheng med sosialkontorenes virksomhet, som det er rimelig å prøve å få svar på gjennom sosialstatistikken. Vi vil også i noen grad drøfte mulighetene for å få istand de typene av statistikk det kan være tale om. Men her vil vi være forholdsvis generelle og ikke gå inn på mer konkrete utforminger av mulige statistikkprosjekter.

1.7 Sosialstatistikkens formål

Grovt sagt har sosialstatistikken seks formål:

1. Registrering av ressursbruk
2. Registrering av virksomheten i "verket"
3. Planlegging av budsjett og personale
4. Registrering av tilstand og utvikling i levekår - behov
5. Planlegging av tiltak - politikk
6. Registrering av effekten av tiltak
 - a) direkte effekter
 - b) indirekte effekter, interaksjon

1.8 Disponering av notatet

I kapittelet som følger beskriver vi en modell for strømmen av klienter inn til, gjennom og ut av sosialkontorene. Formålet er å gi grunnlag for en ordning av de mange spørsmålene det er mulig å stille om virk-

somheten på dette feltet. De følgende kapitler tar for seg ulike deler av denne modellen, prøver å skissere aktuelle problemstillinger og hvordan de metodisk kan bli belyst. Til slutt har vi med et kapittel som mer spesielt dreier seg om datakilder og et om undersøkelsesprogram og publisering.

2. En modell for klientstrømmen

I henhold til visse lover og regler, skal sosialkontoret yte økonomisk og annen støtte til personer og familier som er i vansker de ikke selv klarer å løse. Vi er interessert i hvem som får og hvem som ikke får slik hjelp, hva slags hjelp de får og hvordan hjelpen virker. Vi er også interessert i organiseringa og ressursbruken på kontorene, helst sett i sammenheng med hjelpens art.

Til hjelp i disponeringen av dette stoffet har vi laget en modell av klientstrømmen. Modellen er tegnet på figur 2.1. Her følger en forklaring av modellen.

Denne oversikten passer bedre til rekrutteringen til sosialhjelp og hjemmehjelp enn til barnevern og edruskapsvern. I de siste tilfellene er tvangsaspektet tydeligere. Men kanalene strømmen går gjennom, vil likevel være de samme.

2.1 Rekruttering

2.1.1 Rekrutteringsgrunnlaget

Alle som er bosatt i Norge kan få sosialhjelp om de ellers fyller kriteriene. Slik sett er vi alle mulige klienter.

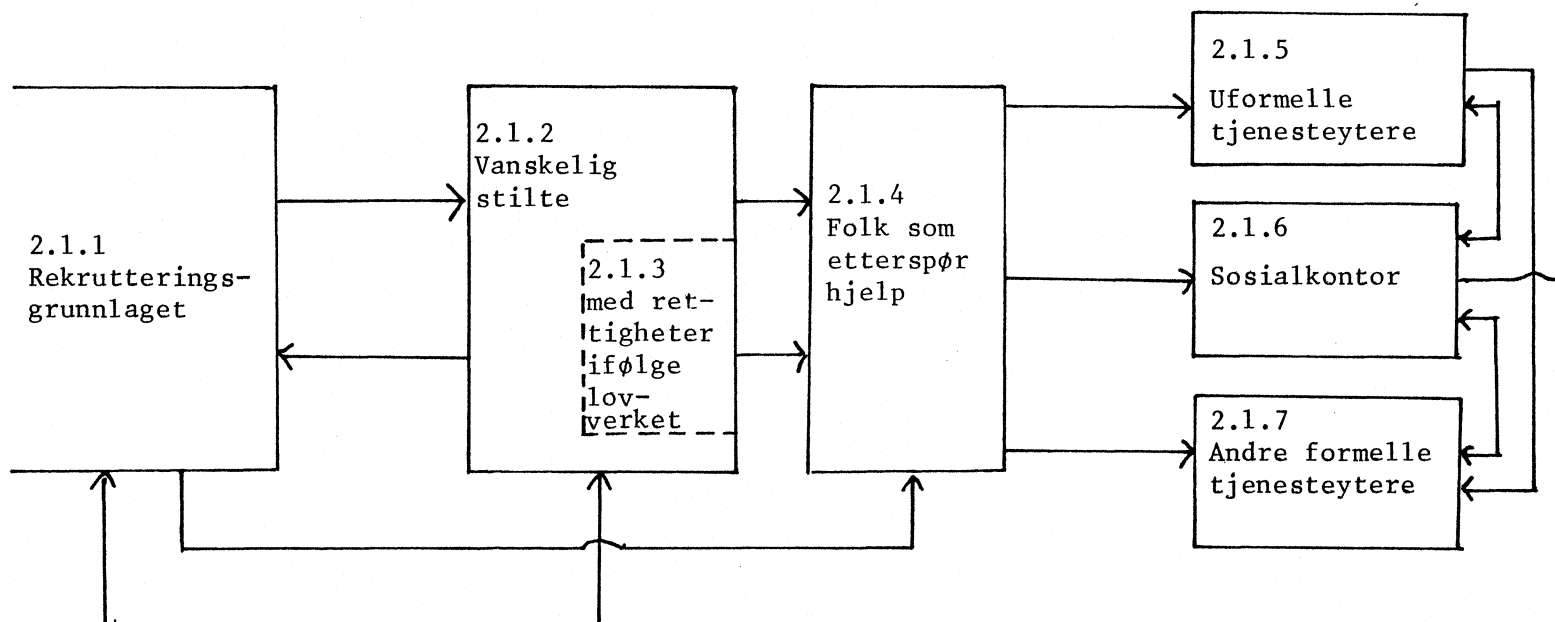
2.1.2 De vanskeligstilte

Men det er et fåtall som kommer i alvorlig sosial og/eller økonomisk nød som de ikke klarer å ordne opp med på egen hånd. Dette utvalget av individer eller familier er ikke tilfeldig. Egenskaper ved dem og ved det samfunnet de er medlem av, kan forklare en god del av rekrutteringen, tror vi. Problemet er at det er vanskelig å finne fram til en avgrensning som gjør det mulig å avgjøre hvem som hører til denne kategorien.

2.1.3 Vanskeligstilte med rettigheter

Den norske velferdsstatens lovverk dekker de fleste nødstilstander. Men til tross for at Lov om sosial omsorg er en skjønnslov som kan favne vidt, vil likevel noen falle utenfor. Vi kan derfor gjøre et skille mellom de vanskeligstilte som har rett til økonomiske ytelser fra sosialkontoret og de som ikke har det.

Figur 2.1 Klientstrømmer gjennom sosialkontoret



Ikke alle mulige piler er tegnet inn

2.1.4 De som spør etter hjelp

Noen lever i nød uten å be om hjelp. Andre ber om bistand. Til denne etterspørrekategorien kommer vanskeligstilte både med og uten formelle rettigheter. I tillegg kommer noen som påberoper seg å ha behov for hjelp, men som ikke har det etter behovskriteriene våre (hva nå enn de er).

De som spør etter hjelp er selvsagt heller ikke et representativt utvalg av de vanskeligstilte.

2.1.5 Kontakt med uformelle tjenesteytere

Noen etterspørre tar kontakt med slekt eller andre lekfolk individuelt eller i organisasjoner. Noen kommer også til lekhjelperne fra lærdhjelperne. I begge tilfeller skjer en utvelging (seleksjon).

2.1.6 Kontakt med sosialkontoret

Noen etterspør støtte fra sosialkontoret, evt. etter å ha blitt henvist dit fra uformelle kontakter eller fra andre deler av hjelpeapparatet.

2.1.7 Kontakt med andre formelle tjenesteytere

Noen henvender seg til boligsjefens kontor, arbeidsmarkedsetaten, trygdekontoret, helsevesenet eller andre deler av hjelpeapparatet. De kan gjøre det direkte eller etter henvisning.

2.2 Livet i organisasjonen

I følge modellen vår har organisasjonen nå fått en klientmasse å arbeide med. Nå skal vi se på hva som skjer internt.

2.2.1 Sosialkontorets virkning på egen rekruttering

Først går vi litt tilbake og peker på at det bildet mulige klienter har av sosialkontoret og dets tilbud virker inn på om de vil spørre etter tjenester derfra. Det bildet er neppe helt dekkende for kontorets faktiske atferd, men vi må tro at bildet er påvirket av virkeligheten, særlig for de som har hatt kontakt med kontoret tidligere.

2.2.2 Avslag

Noen klienter får avslag på spørsmål om støtte, etter visse silingsmekanismer.

2.2.3 Ulike former for hjelp

Hjelp og støtte kan analyseres etter ulike kriterier som innsats av personaltid, pengemengde, varighet o.a. Vi må tro at det er et mønster i hva slags klienter som den ene og den andre typen tiltak trekker til seg. Likedan er det rimelig å tenke seg en sammenheng mellom tiltakenes art og egenskaper ved kontoret og kommunen.

2.3 Virkninger av sosialkontoret

Vi tenker her i hovedsak på virkninger for klientene og tar ikke for oss slik som økonomiske virkninger for kommunen av utgiftene, virkningen av innflyttede sosialarbeidere på miljøet på stedet o.l.

2.3.1 Suksess - hjelp til selvhjelp

Attføringstanken ligger til grunn for norske sosiale tiltak. De klientene som etter en (kortvarig) innsats fra sosialkontoret kommer ut av nødtilstandene, er eksempler på vellykte tilfelle.

Suksess kan også knyttes til deler av tiltakene (ikke til hele tilfellet) slik at klientene blir hjulpet på noen områder, men ikke alle.

Siden vi her ser etter klientstrømmer, holder vi oss til det første tilfellet og ser etter de klientene som forlater klientstatus og går tilbake til det vi kalle rekrutteringsgrunnlaget. Alle deres problemer trenger ikke være løst og de kan ha fått nye av å være klienter, men de klarer seg i alle fall selv.

2.3.2 Ut av klientstatus, men på vei inn på ny

Et annet alternativ er at folk blir hjulpet over en krise, men ikke ut av sitt grunnleggende problem slik at de relativt raskt igjen blir vanskelig stilt. De kan forbli vanskeligstilte eller etterspørre og evt. få hjelp på ny.

2.3.3 Varig klientstatus ved sosialkontoret

Noen kommer seg ikke ut av klientforholdet til sosialkontoret. De er permanent ute av stand til å klare seg selv og utvikler kanskje en avhengighet som gjør sjansene for at de skal klare seg på egen hånd dårligere enn før. De kan være i nød fortsatt, eller holdes ute av nød p.g.a. kontorets ytelser.

2.3.4 Henvisning til andre hjelpeordninger

Atter andre blir klienter med andre typer ytelser. Det er også viktig å se for seg at de kan være med i flere ordninger samtidig.

2.3.5 Andre virkninger

Modellen vår tvinger oppmerksomheten i retning av om klientene kommer ut av eller forblir i systemet. Det finnes andre slags effekter.

Mange levekårsmål kan brukes til å karakterisere livet til klienter og eks-klienter. Spørsmålet om stigmatisering er viktig, men også om pengeytelsenes tilstrekkelighet o.a.

2.3.6 Analyse av utfall

I 2.3.1 til 2.3.5 har vi skissert ulike virkninger av sosialkontorets tiltak. Vi må også få med at virkningen av mangel på tiltak er verdt å studere.

Utfallet kan sees i sammenheng med egenskaper ved klientenes og de mulige klientenes egenskaper på rekrutteringstidspunktet, med sosialkontorets tiltak og med andre forhold som har virket samtidig.

Skjematisk sett er virkningen forskjellen mellom utgangs- og inn-gangsegenskaper. Ved å sammenlikne to like grupper, en som har vært og en som ikke har vært i systemet, burde vi få kjennskap til virkningen. I praksis er slikt vanskelig.

3. Omfanget av sosiale problem og årsakene til dem

Modellen for klientstrømmen gjør det til et poeng at omfanget av sosiale problem ikke tilsvarer omfanget av klienter ved sosialkontoret. Liksom det skjer en seleksjon fra befolkningen til de vanskeligstilte, skjer det en ytterligere seleksjon fram til sosialkontoret. I hvilken grad vi kan bruke omfanget av klienter som en indikator på omfanget av sosial og økonomisk nød avhenger av hvordan den siste seleksjonen foregår.

Tall samlet inn ved administrative rutiner kan ikke gi oss svar på hvem det er som er vanskelig stilt. Vi vil likevel omtale denne gruppen, fordi den er målgruppe for denne delen av sosialpolitikken.

3.1 Begrepene nød, vanskelig stilt og behov

Vårt sosiale hjelpeapparat er bygget opp og drevet for å hjelpe folk som får sosiale og økonomiske vanskeligheter som de selv og deres nærmeste ikke klarer å ordne opp i. Prinsipielt finnes det derfor en forestilling om hva slags vanskeligheter dette er.

Når det gjelder trygdelovgivning, er disse forestillingene ganske konkrete. Det finnes regler for hvilke tilstander som gir rett til ytelser. Klarest gjelder det alderspensjonen, som gis til alle som har levd et bestemt antall år. Reglene for uførepensjon er som vi vet, noe mer uklare og tøyelige.

Likevel er alle regler i trygdesystemet mer konkret enn de i sosialomsorgen. Lov om sosial omsorg (LOS) er formet som en skjønnslov med hensikt fordi den skal dekke resttilstandene av nød. Det gjør at den bare vagt gir en forestilling om dekningsområdet. Den gir ingen grei operasjonaliserbar definisjon av tilstanden den skal dekke. Det samme gjelder i stor grad Barnevernsloven og Lov om edruskapsvern.

Heller ikke ut fra andre kriterier er det lett å fastsette presise normer for hvilke tilstander som kan kalles nød.

"RFSP's arbeidsgruppe for å utrede svake gruppers forskningsbehov og potensial for å utnytte forskning" bruker uttrykket vanskelig stilt, men lar være å definere uttrykket, folk som faller innenfor har så mangeartede problemer at de umulig lar seg bestemme entydig.

Undersøkelser som har vært gjort i tilknytning til oppsøkende virksomhet har funnet nødtilstander som etter forskernes syn har vært så graverende at de utvilsomt må falle innenfor hjelpeapparatets felt, men også de har hatt vansker med å bestemme akkurat hvor grensene går. Det er også en mulighet å bruke inntektsgrenser som kriterium, å si at lavinntektstakere er under en grense - en fattigdomsgrense - og kvalifisert til hjelp. Tanken om garantert minsteinntekt bygger på et slikt kriterium. Fordelen med denne tilnærmingen er at den er lett å operasjonalisere. Ulempen er at den har liten gyldighet, den stemmer ikke overens med vårt bilde av den kvalifiserte elendigheten og heller ikke med klientmassen slik den er.

En forfinet utgave av dette kriteriet kunne kanskje være mulig, f.eks. et som også tok i betraktning "tvungne" utgifter, f.eks. boustgifter og andre målbare ulemper. Heller ikke med et slikt begrep ville vi få med de som er i økonomisk nød p.g.a. manglende evne til å forvaltesine midler, de som har problemer på andre områder enn det økonomiske eller klare å skille ut de som lever i selvvalgt fattigdom.

Likevel er kanskje beregninger av denne art, foretatt på grunnlag av intervjuer som i Levekårsundersøkelsen, det nærmeste vi kan komme en bestemmelse av de nødstedte i samfunnet. Et annet alternativ er oppsøkende virksomhet som kan gi vel så sikre data, men som vanskelig kan brukes på store og spredte utvalg. En slik fremgangsmåte ligger også utenfor tradisjonene i SSB.

3.2 Nødstilte med og uten rettigheter

Sosial- og trygdellovgivningen angir som sagt ingen presise grenser for hva slags problemer som er innenfor og utenfor. Heller ikke andre normverk gjør det.

I den grad vi definerer de nødstedte ved hjelp av lovverket, vil det være et definatorisk sammenfall mellom dem og de som har rettigheter ifølge lovverket. Men i den grad de nødstedte bestemmes i forhold til andre verdier om hvordan folk i Norge bør leve, kan vi få et avvik mellom dem og de som faller innenfor loven. Noen har nød, men ingen rett og andre har rett, men ingen nød. Det beste er om vi også har andre kriterier for nød enn de lovverket gir, for lovverket bør kunne prøves ut som et sosialpolitisk middel.

En slik prøving vil i hovedsak måtte være et juridisk, evt. et rettsosnologisk arbeid og faller bare i begrenset omfang innenfor våre oppgaver i SSB.

3.3. Årsaker til sosiale problemer

I det følgende skal vi skissere noen problemstillinger om årsakene til at sosiale problem oppstår og vedlikeholdes. Diskusjonen forutsetter at vi har klart å bestemme hvem som har og hvem som ikke har slike problem, ved hjelp av kriteriene nevnt foran, eller andre.

Vi kan ta data om slike problem både i form av insidens og prevalens.* Riktignok kan det være vanskelig å si når et sosialt problem oppstår og når det skifter karakter og blir et annet. Men særlig når et nytt problem fører til initiativ overfor et offentlig myndighetsorgan og blir registrert der, er det mulig å se på registreringen av det som et insidensmål. Registrering av en tilstand ved en intervjuundersøkelse er derimot et prevalensmål.

Vi omtaler årsaksanalysen her på en måte som skal gjøre den gyldig også for årsaksforhold på senere trinn i seleksjonsprosessen i klientstrømmen. Slik håper vi å unngå noen gjentakelser. Forutsetningene for at det skal gå an å foreta slike årsaksanalyser på de andre trinnene, vil bli drøftet senere.

3.3.1 Årsaksanalyse med person- og husholdsdata

Vi kan ta det som gitt at de som kommer i en så vanskelig stilling at de har behov for sosiale ytelser, ikke er et tilfeldig utvalg av befolkningen. Ved hjelp av persondata slik vi har det i en intervjuundersøkelse eller i registre over klienter med personidentifisering kan vi komme på sporet av mønsteret i utvalget.

(En intervjuundersøkelse gir begrensede muligheter for en forfinet analyse av dette. I Levekårsundersøkelsen 1980 er det bare 62 personer av 3883 som bor i husholdning der noen har mottatt sosialhjelp i løpet av det siste året. Men 242 personer (6 prosent) har mottatt minst en av ytelsene: attføringshjelp, uførepensjon, stønad til ugift mor, stønad til etterlatte. Mye tyder på at flere av ytelsene er underrapportert. Sosialhjelpstatistikken for 1979 viste at 2.6 prosent av befolkningen tilhørte en husholdning som mottok sosialhjelp.)

* Med insidens mener vi omfanget av nye tilfelle i en periode. Prevalens er bestanden av tilfelle på et tidspunkt. Om ingen andre vilkår blir endret, blir tallene for prevalens større i forhold til insidenstillene jo lenger tilfellene varer.

Første steg i en årsaksanalyse må være å plassere de trengende i den sosiale strukturen. Vi står da overfor valget mellom å se på husholdet eller individet som analyseenhet. Ettersom husholdet i Norge er den grunnleggende sosiale og økonomiske enhet vil det i mange tilfelle, kanskje de fleste, være mest riktig å se det som enheten. Men vi kan gjøre feil ved å se den i husholdet som blir intervjuet eller er husholdets utsending til sosialkontoret (evt. en "hovedperson") som typisk. Men ettersom mange klienter er enslige, vil personanalyser også ofte være aktuelle. Dessuten kan egenskaper ved enkeltpersoner fortelle om husholdet de er medlem av. I alle fall er det et krav til den ideelle analysefilen her at den har data både om personer og de husholdene de er med i.

3.3.1.1. Tverrsnittsdata om personer

Om vi nå først går ut fra individdata, er særlig aktuelle variabler alder, kjønn, ekteskaplig status, familiefase, utdanning, sosioøkonomisk status, yrkestilknytning, pensjonsforhold, helsetilstand, inntekt, boforhold og sosialt nettverk.

Sosialhjelpstatistikken tyder på at mange klienter er unge og enslige. Det vil være interessant å se om det også gjelder de som har behov for sosialhjelp eller om det skyldes videre seleksjon.

Vi har grunn til å tro at sosial nød særlig rammer folk med små sosioøkonomiske ressurser. De lar seg måle med utdanningsnivå og sosioøkonomisk status.

Når det gjelder yrkestilknytning og pensjonsforhold kan vi vente oss en todeling. På den ene siden har vi de mangelfullt etablerte eller flyktig tilknyttete, på den andre siden de solid forankrete personene, de som er i nød p.g.a. lave inntekter og høye utgifter.

Vi kan vente oss at en stor del av de vanskeligstilte er plaget av diffuse psykososiale problemer, mens andelen med mer manifesterede kroppslige sykdommer er mindre. Problemene er kanskje særlig store blant mennesker med fengsels- eller annen institusjonsbakgrunn.

3.3.1.2. Tverrsnittsdata om hushold

Hushold kan delvis studeres med data om de enkelte (voksne) medlemmene i dem. Men de bør også studeres med egne variabler for hushold. Det bør finnes et mål for husholdets sosioøkonomiske status. Likedan bør forekomsten av nødtilstander studeres med hensyn på husholdstype. I det begrepet ligger både uttrykk for tallet på voksne, på barn og på lønnsinntekts- og pensjonstakere og på livsfase. Det er en hypotese at vi særlig vil finne vanskeligstilte blant enslige i alle aldre og blant barnefamilier inkludert enslige fedre og mødre i en tidlig livsfase.

Også når det gjelder hushold vil vi tenke oss at lavinntektsproblemerne vil være store der det er personer med psykiske og psykosomatiske problemer.

3.3.1.3 Data over tid

Data fra ett tidspunkt gir innsikt i problemenes fordeling i befolkningen og opphav til interessante antakelser om årsaksforhold. Men vi kan komme nærmere årsakene om vi også har data fra flere tidspunkt. Her følger noen eksempler.

Noen forskere (Jonson 1969) har hevdet hypoteser om sosial arv. De påstår at elendighet i en generasjon kan overføres til den neste gjennom sosialiseringen barna går gjennom i hjemmet. En undersøkelse av sosial mobilitet mellom generasjonene (intergenerasjonsmobilitet) kan prøve en slik påstand. Det er f.eks. tenkelig at tidligere folketellingers data over yrkesforhold m.v. kan gi grunnlag for slike undersøkelser.

Like interessant og metodisk kanskje enklere er det å følge de nåværende vanskeligstilte over livsløpet, f.eks. når det gjelder utdanning og særlig yrkesforhold. Her er folketellingene aktuelle. Et operativt ØMI-system kunne evt. fortelle om sammenhengen mellom sykkelighet og sosial nød.

Om det gikk an å spore opp de som var på vei mot sosiale problemer tidlig i deres elendighetskarriere, og med det få klarlagt årsaksforhold, var det kanskje mulig både med primær- og sekundærforebyggende tiltak. Særlig om vi også fikk fram mønsteret i hvem blant de med dårlig startgrunnlag det gikk dårlig med og hvem det gikk bra med, ville vi få muligheter til sosialpolitiske innsatser.

En av de viktigste opplysningene om de vanskeligstiltes framtid er deres kontakter med hjelpeapparatet. I hvilken grad er nåtidens dårlig stilte mennesker nåværende eller tidligere klienter? Dette emnet blir behandlet i kapittel 7.

3.3.2. Årsaksanalyse med aggregerte data

I analyser av rekrutteringa til sosiale problemer av ulike slag er det vanlig å tenke seg at det er fruktbart å analysere endringer i mengden (og sammensetningen) av problembefolkningen som et resultat av samfunnsmessige endringer, mens det er fruktbart å se på individuelle kjennetegn for å finne ut av hvilke individer eller hushold som blir "valgt ut" til denne delbefolkningen. Det er viktig å se at dette bare er et skifte i perspektiv, det er ikke helt ulike forklaringskategorier vi benytter oss av.

I Norge er det f.eks. gjort interessante studier på kommunenivå om forbruk av trygder (Kolberg, 1974). En grunn er at vi gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) har et rikholdig dataarkiv med egenskaper ved kommuner som variable.

Aggregerte data om forekomst av sosiale problem kan vi først og fremst få fra administrative data, når det gjelder sosialhjelp, fra sosialkontorenes oppgaver. Vi omtaler det likevel her, sammen med det andre som handler om årsaksanalyser.

En modell for slik analyse er den omtalte boka til Kolberg. Forbruk av offentlige ytelser ble satt i sammenheng med næringsøkonomiske kjennetegn ved kommunene. Det kan videre være interessant å studere sammenhengen mellom tallet på klienter og utgifter til sosial omsorg på den ene siden og kommunenes økonomi, partisammensetningen av kommune- og dermed sosialstyrer og evt. andre kjennetegn på politisk klima. Andre hypoteser kan dreie seg om forholdet mellom sosial omsorg og forbruk av andre offentlige ytelser, med boligstrukturen i kommunen og organisasjonsformen i sosialkontoret. I det hele tatt ville data om organiseringa av sosialarbeidet være av interesse i en analyse med kommunen som enhet.

Vi har hittil omtalt utgiftsnivå og tallet på klienter som avhengige variabler. Det bør også være mulig fra summariske oppgaver å få fram noe om sammensetningen av klientmassen ut fra husholdstype, klientenes alder, deres forbruk av andre ytelser, yrkestilknytning, om de er førstegangsmottakere eller gjengangere.

En analyse av sammensetningen kan gå ut fra det samme settet av uavhengige variabler.

4. Etterspørsel etter hjelp

I forrige kapittel omtalte vi omfanget av sosial og økonomisk nød i samfunnet og hvordan vi kunne komme på sporet av de seleksjonsmekanismene som førte noen ut i slike vanskeligheter.

Her skal vi gå et steg videre. Vi skal se på hvem det er som etterspør hjelp av ulike slag og lete etter mønsteret i utvalget av dem.

For at et slikt spørsmål skal ha praktisk brukbarhet må vi ha data som kan bestemme de to (tre) utvalgene. De som er vanskeligstilte (de som har rettigheter til hjelp) og de som forsøker å få slik hjelp.

Sannsynligvis vil data om etterspørsel bare kunne komme fram i intervjuundersøkelser av ulike slag. Riktignok kan spørsmål om hjelp bli registrert på offentlige kontorer, og det ville være ønskelig om de ble det mer enn nå. Men spørsmålene må være ganske tydelige og målrettede før det i det hele tatt er mulig å oppfatte dem og nedtegne dem. Så vi har

grunn til å tro at det finnes en del forsøk på å få hjelp som aldri når hjelpeapparatets oppmerksomhet. Etterspørsel etter uformell hjelp vil selvsagt aldri bli registrert av noe formelt organ.

Ettersom det er grunn til å tro at det er de elendigste av de elendige som ikke etterspør hjelp eller etterspør den i en form som er lite effektiv, vil vi ha stor nytte av kunnskap om etterspørsel for å vurdere hjelpeapparatets måloppnåelse.

Som sagt vil det ofte være vanskelig å få andre data om dette enn fra utvalgsundersøkelser fra hele befolkningen. Det gir oss oftest et materiale som er for lite til å bli studert i detalj. Det er likevel klart at f.eks. en tilleggsundersøkelse til AKU eller andre intervjuundersøkelser med store utvalg kan gi et rimelig bra bilde.

Men utover det er kanskje det viktigste å være klar over den sannsynligvis skjeve seleksjonen i dette steget og ta den i betraktning i analysen av de som faktisk er blitt klienter.

Når det gjelder hypoteser om hvordan seleksjonen skjer, er det trolig at de aktuelle variablene og problemstillingene er mye av de samme som de som ble beskrevet i 3.3.

Men minst et tillegg er nødvendig.

Sosialkontorets og det øvrige hjelpeapparatets virkemåte og det bildet som er av det i befolkningen må bety mye og ikke det samme for alle mulige søkere. Det er grunn til å tro at den oppfatning at det er nedverdiggende å motta visse offentlige ytelser, særlig sosialhjelp, har begrenset forbruket. Det er også grunn til å tro at denne følelsen er sterkere blant eldre enn blant yngre og sterkere på landet enn i byene.

Uttrykket seleksjon er kanskje noe uheldig. Det er selvsagt mulig, endog sannsynlig, at det finnes folk som etterspør hjelpeapparatets tjenester uten å falle innenfor den massen vi har definert som trengende.

I barnevernet og edruskapsvernet er det oftest ikke klienten selv eller barnets foreldre som etterspør nemndenes tjenester. Sosialkontoret selv eller politi/helsevesen/skole/naboer oppdager problemer som de mener krever inngrep fra nemnda. Dette har sammenheng med nemndenes to-sidige rolle, kontroll med og hjelp til vanskelig stilte. I modellen kan dette illustreres med piler direkte fra den ene gruppen av de vanskelig stilte som har behov for hjelp i følge sosialkontoret, uformelle og formelle tjenesteytere og til tjenesteyterne. Også blant de som blir definert som hjelpetrengende av tjenesteyterne vil det være noen som egentlig ikke er vanskelig stilt.

Selv om det sikkert finnes skjult etterspørsel etter tjenester av den typen som barneverns- og edruskapsnemndene kan tilby, vil det by på store problemer å registrere slik etterspørsel ved hjelp av intervjuundersøkelser. Det å ønske seg hjelp for problemer en har i forhold til barna eller til alkoholbruk, er antakelig ikke lett å vedstå seg i en intervju-situasjon.

5. Inngang i hjelpeapparatet

Av den mengden personer og hushold som etterspør hjelp er det noen som kommer innenfor hjelpeapparatet. Igjen er det mulig å analysere seleksjonen og de faktorene som virker på den etter linjene i 3.3.

I vår modell har vi skilt mellom tre typer hjelpetiltak, de uformelle, sosialkontoret og de øvrige formelle. Det er selvsagt mulig å være medlem i flere enn en gruppe og å vandre fra den ene til den andre.

Også kanaliseringen til de ulike formene for behandling kan studeres etter prinsippene i 3.3.

Her er vi interessert i sosialkontoret. Vi vil derfor stille spørsmål om de andre tiltakene i forhold til dem. I hvilken grad er r.eks. klienter felles for trygdekontor og sosialkontor og sosialhjelpen et supplement til en utilstrekkelig trygdeytelse? I hvilken grad er sosialklientene tidligere avvist på trygdekontoret, el.a. etater og sosialkontoret siste ledd i en henvisningskjede?

Er det rimelig å se trygde- og sosialklienter som personer med problemer av ulik varighet?

Tilsvarende er det interessant å se etter om det uformelle hjelpeapparat er en buffer og avlastning for sosialkontoret slik at en nedbygging av det første fører til økt press på det andre. Offentlige dokumenter fra den senere tid tyder på at en slik hypotese er populær. (Se f.eks. St.meld. nr.16 (1979-80)). Den motsatte hypotesen er også rimelig: Det uformelle fellesskapet gir mulige klienter kunnskaper om og støtte til å oppsøke den formelle organisasjonen.

Når det gjelder det uformelle apparatets eventuelle begrensede virkninger, skal vi selvsagt være varsomme med å gå ut fra at det alltid skyldes at dette apparatet gir den hjelpen som er nødvendig. Apparatet kan være en blindvei.

6. Inne på sosialkontoret

Det neste steget i denne prosessen er om personen eller husholdet som nå er blitt klienter får et tilbud eller om det bli avslag.

Avslag kan være vanskelig å registrere, fordi sosialkontorene i varierende grad "siler" de henvendelsene som kommer. Hvis de mener at sjansen for å få innvilget en søknad er liten, oppfordrer de klienten til å la være å søke. Forutsatt at avslag lar seg registrere på en fornuftig måte, kan vi analysere det ved hjelp av variabler som beskriver klienten, kommunen og sosialkontoret. En viktig egenskap vi med sikkerhet kan få data om her, er om klienten er ny, er langvarig klient eller en gjenganger.

Om klienten nå har fått en ytelse, blir arten og i tilfelle det er penger, størrelsen på den, den avhengige variabelen. Gis det f.eks. større pengeytelser til de veletablerte i antatt kortvarig økonomisk knipe enn til de mer permanent elendige?

Om vi fortsatt stiller spørsmålet i tilknytning til klienten, må det være på sin plass å finne ut hvordan klienten opplever møtet med sosialkontoer. Er det nedverdiggende eller støttende, synes hjelpen egnet eller på siden, fører den til selvhjulpenhet eller avhengighet?

Fra kontorets side er det viktig å få rede på hvor mye personelltid og hvor store andre ytelser som går til ulike typer klienter og til annet arbeid. Men det forutsetter at det i alle fall i perioder registreres tidsbruk og føres et forholdsvis detaljert regnskap.

Når det gjelder større sosialkontor er det neppe rimelig å se det som en sosial enhet. Her er det mulig at det etableres interne henvisningskjeder, evt. med seleksjonsmekanismer og med rangordninger som mellom hjelpetiltakene.

7. Virkninger av hjelpetiltak - videre karriere

Idealbildet av sosiale ytelser er de som løser en akutt krise og fører klienten tilbake til eller inn i nye aktverdige roller der hun eller han klarer seg selv og har det godt.

Et første spørsmål om effekten av sosialkontorets tiltak gjelder omfanget (personaltid, økonomiske ytelser) og varigheten av klientforholdet.

Det er interessant å få gjennomsnittstall for dette. Enda bedre er det å få slike effektmål fordelt etter ulike typer sosialkontor, kommuner og klienter. Vi ville lært enda mer om vi i tillegg i en slik undersøkelse kunne sammenlikne med tilsvarende vanskeligstilte som ikke hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet eller som hadde vært klienter i andre slags tiltak, og sett i hvilken grad og med hvilke metoder de fikk løst sine problemer.

De spørsmålene som ble stilt ovenfor, lar seg besvare ved hjelp av data fra sosialkontorene. Men liksom det går an å kople personidentifiser-

bare data fra sosialkontorene med tidligere folketellinger for å få data om klientenes karriere inn i systemet, er det mulig å kople til senere folketellinger for å få data om deres karriere ut av systemet. Vi tenker særlig på data om yrkestilpasning og inntekt. Likedan vil det være interessant å se omfanget av trygding blant tidligere sosialklienter.

Det er også ønskelig å skille ut gjengangere i systemet, de som kommer ut av det, men senere kommer tilbake.

At folk forlater klientrollen på sosialkontoret, trenger altså ikke bety at de er kommet ut av sitt behov for hjelp. De kan ha gått inn i klientrollen andre steder eller inn blant vanskeligstilte som ikke oppsøker eller når fram til apparatet.

Det er også mulig å spørre om klienter, mens de er klienter, får løst sine problemer (midlertidig). Et forholdsvis enkelt spørsmål er f.eks. om ytelsene er store nok for de som søker om økonomisk støtte.

8. Virkninger av hjelpetiltak - levekår

Vi var sist i forrige kapittel på vei mot spørsmål om klientenes levekår.

Nesten pr. definisjon er sosialklienter dårlig stilt når det gjelder økonomi, skjønt ikke nødvendigvis når vi måler det ved inntekt. Det er ikke det absolutte inntektsnivået som trenger å være lavt, men inntektsnivået i forhold til fastlåst forbruk.

Men vi kan tenke oss andre avvik fra det normale for slike vanskeligstilte. Det er mulig å tenke seg sosial isolasjon både som en årsak til og en virkning av sosial nød. Mangelfull utdanning har vi antydnet som en årsak før, og det er mye mulig at det også kan bli en konsekvens for barna i en vanskeligstilt familie. På samme måte er det rimelig å forestille seg kulturell og politisk passivitet som et kjennetegn ved den særlig vanskeligstilte, likedan små ressurser til fritid og ferie. Arbeidsmarkedsproblemer og visse former for dårlig helse har vi allerede nevnt som årsaker, kanskje er de også virkninger.

Administrative data fra sosialkontorene kan ikke gi svar på slike spørsmål, egne intervjuundersøkelser kan gjøre det, om vi løser problemet med frafall og den belastningen det kanskje er for klienter å bli intervjuet.

9. Virkninger av hjelpetiltak - myndighetene

Sosialkontorenes virksomhet belaster kommunenes budsjetter og det er selvsagt av interesse å få registrert størrelsen på de utgiftene. Spørsmålet er hvor detaljerte oppgaver det er mulig å få tak i.

Det bør skilles mellom utgifter til kontordrift, lønninger m.v. og til klienter. Det vil som tidligere nevnt også være gunstig å ha en regnskapsførsel eller annen form for registrering som gjør det mulig å få fram hvordan både personelltid og utgifter fordeler seg på noen viktige klienttyper.

Sosialkontorets virksomhet har muligens også virkninger på den politiske legitimiteten til offentlig virksomhet. Slik er vanskelig å måle, om ikke stemmeandelen til såkalte protestpartier kan brukes som indikator.

10. Datakilder

I de enkelte kapitlene foran har vi til dels antydnet hva slags datakilder som er på tale for å belyse de ulike problemstillingene. Her følger et forsøk på en noe mer konkret sammenfatting.

10.1 Summariske eller anonymiserte administrative data

I analysen av omfanget av forbruk av sosial hjelp og av et grovt bilde av forbrukets sammensetting kan vi bruke summariske opplysninger fra kommunene. Vi tenker på opplysninger om tallet på og arten av klienter og på ressursene sosialkontorene setter inn. De kan vi bruke sammen med kommunedata fra NSD til å gi et bilde av klientandelen og sosialutgiftsnivået etter kjennetegn ved næringer, offentlig og privat økonomi, politisk klima o.a.

Analysen øker i fruktbarhet jo mer detaljert de summariske oppgavene er brutt ned, eller jo flere kjennetegn ved klientene de anonymiserte oppgavene omfatter.

10.2 Administrative data med personidentifisering

Med personidentifiserte data lar det seg for det første gjøre å knytte sammen flere oppgaver fra sosialkontoret om den enkelte klient og dermed få et bilde av kontaktens varighet og mangfoldet i ytelser. Det vil også være mulig å holde rede på gjengangerne.

For det andre gir det muligheter til å komplettere datatilfanget, f.eks. når det gjelder utdanning, inntekt og trygder.

Den tredje analysefordelen er at vi med personnummer får muligheter til å analysere utviklingsforløp, både forhold før og etter kontakten med sosialkontoret.

Folketellingsdata, kombinert med administrative data kan kanskje gi grunnlag for å skille ut vanskeligstilte grupper, f.eks. ut fra opplysninger om inntekt, boforhold, familietype, utdanning, yrke og arbeidsforhold.

10.3 Intervjuundersøkelser med hele befolkningen som univers

Intervjuundersøkelser kan også gi mulighet til å anslå hvor stor andel av befolkningen som er vanskeligstilt. For å anslå hvor mange som selv mener de har behov for sosiale ytelser, hvor mange som prøver å få det og hvor mange som får det, samt noen kjennetegn ved disse kategoriene, synes intervjuundersøkelser å være eneste muligheten. Skjønt det kan godt hende at slike forhold er så sensitive og de personene det gjelder så ofte med i frafallet at vi ikke kan få fram pålitelige tall.

10.4 Intervjuundersøkelser med sosialklienter som univers

Slike undersøkelser byr på en del forskningsetiske og metodiske problemer. Men for å få frem virkningene av de sosiale tiltakene på klientene vil dette være den metoden som gir mest allsidige data.

10.5 Konklusjon om datakilder

Det er uenighet om hvilke datakilder som er passende å bruke. Mest mulig personidentifiserbare opplysninger er gunstig fra et forskningssynspunkt. Men det betraktes som problematisk av klientbehandlerne. Det naturlige kompromiss er å la data for en stor del være anonymisert, men å gi åpning for identifisering noen steder noen ganger for å gjennomføre bestemte analyser.

11. Program for undersøkelser og publisering

Det er viktig å publisere enkelte hovedtall fra sosialstatistikken som en løpende statistikk, f.eks. i NOS-serien, blant annet fordi publikasjoner fortsatt er den form som gjør statistikken lettest tilgjengelig for historikere og andre interesserte som i framtida vil vite noe om nåtidas tilbud av sosiale tjenester og ytelser.

Det er også viktig å ha en databeredskap, som gjør det enkelt å imøtekomme ønsker om spesielle kjøring. Forskere og andre som kan tenkes

å ha bruk for tabeller fra sosialstatistikken må få informasjon om statistikkens omfang, enheter og kjennetegn.

Videre er det ønskelig med et program for spesialundersøkelser som med visse mellomrom tar for seg bestemte problemstillinger og målgrupper som ikke dekkes eller dekkes ufullstendig av den løpende statistikken.

Litteratur:

JONSON, Gustav (1969) "Det sociala arvet", Stockholm, Tiden

KOLBERG, Jon Eivind (1974) "Trygde-Norge", Oslo, Gyldendal

RFSP (udat) Rådet for forskning for samfunnsplanlegging, Rapport fra arbeidsgruppe 9: "Svake gruppers forskningsbehov og potensial for å utnytte forskning." Mimeo.

ST.MELD.NR. 16 (1979-80) "Bedre nærmiljøer" Miljøverndepartementet