

Socialtjänsten och samhällsekonomin

Per Holmberg

Socialtjänstens utveckling beror till alldeles dominerande del på socialtjänstens samspel med arbetsmarknad och företag, bostadsmarknad, skolor, hälso- och sjukvård, kriminalvård, socialförsäkring. I detta samspel har socialtjänsten hittills varit den passiva och mottagande parten. Alla övriga sektorer i samhället har drivit fram socialtjänstexpansionen genom en paradoxal kombination av ökade sociala krav med minskande egna sociala ansvarstaganden och denna utveckling har påskyndats av det pressade ekonomiska läge samhället sedan 70-talets mitt befinner sig i.

Per Holmberg är utbildare vid Vår Gård.

Under det senaste dryga årtiondet har det blivit alltmer befogat att analysera socialvården/socialtjänsten ur även samhällsekonomiska aspekter. Anledningen är att samhällsekonomin totalt sett börjat stagnera – medan socialvården samtidigt utmärks av att ha expanderat mer än under någon tidigare period och mer än någon annan "näringsgren" under samma period.

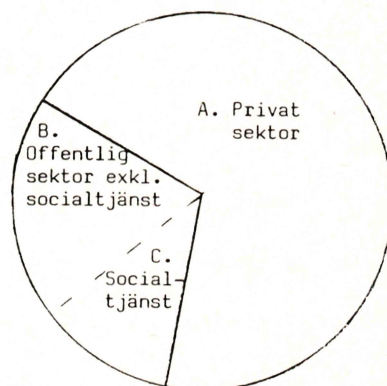
Från de ekonomiska utgångspunkterna finns det anledning att betrakta socialvården/socialtjänsten ur såväl ett *inre* perspektiv som ett *yttre*. Bägge är lika viktiga. Låt mig illustrera dessa båda perspektiv med hjälp av figur 1.

I den privata sektorn (A) inryms såväl privat varu- och tjänsteproduktion som därmed förenad sysselsättning, konsumtion, lönebildning och inkomstfördelning. Den offentliga sektorn (B + C) domineras av verksamheter för omvårdnad, undervisning, bostadsförsörjning, kommunikationer, försvar od. Gränsen mellan socialvården/socialtjänsten och den

övriga offentliga sektorn är delvis flytande. Exempelvis barntillsynen genom förskolor räknas i Sverige till socialtjänsten – medan den i åtskilliga andra samhällen är en gren av undervisningsväsendet. Vad som är "omvårdnad" i hälso- och sjukvårdens regi resp, socialvårdens/socialtjänstens regi är överhuvudtaget i Sverige som i andra samhällen en alltför olöst, kanske även olöslig, fråga.

När det *inre* ekonomiska perspektivet anläggs på socialtjänsten betraktas såväl privat som övrig offentlig sektor som något givet, opåverkligt, utanförhängande. Visserligen levererar den privata och den övriga offentliga sektorn klienter till socialtjänsten och avgör således dessa utanförhängande sektorer efterfrågan på olika slags sociala tjänster. Och visserligen fastställer den övriga offentliga sektorn resursramarna, lagarna och förordningarna, personalkraven, taxorna etc för socialtjänsten. Sett från det *inre* ekonomiska perspektivet är emellertid huvudfrågan hur socialtjänstens verksamheter ska bäst – dvs "effektivast" – hushålla med de utifrån givna resurserna enligt de utifrån givna villkoren.

Figur 1.



Socialtjänsten bedöms därvid framför allt företags-ekonomiskt – eller efter hur inre organisation, val av arbets- och behandlingsmetoder o d kan höja kapacitetsutnyttjandet av de givna resurserna, minska kostnaderna, höja tjänsteprestationernas kvantitet och kvalitet.

Det sena 1970-talets och det tidiga 1980-talets situation har påtagligt stärkt kraven på att hålla tillbaks kommunernas resursexpansion. Dessa krav gäller inte minst den sedan 60-talets slut allra mest expansiva delsektorn, nämligen socialvården. Och därmed blir självfallet de nyssnämnda företagsekonomiska tanke- och analyslinjerna mer aktuella än någonsin.

Det finns inte något skäl att förringa betydelsen av att det inre ekonomiska perspektivet framhålls mer än förut. Socialvårdens utbyggnadstakt på kort tid är verkligen exempellös. Det vore besynnerligt om det inte förekom misshushållning inom socialvården – p g a diskutabel inre organisation, diskutabel intern prioritering, diskutabla behandlings- och arbetsmetoder, diskutabel professionalisering m m. Hur stor misshushållningen egentligen är har vi ännu ej tagit reda på. Vad den beror på finns det säkerligen åtskilliga hypoteser om. Socialvården har givetvis under många år varit mogen för utvärderingar utifrån, vad som här kallats det inre perspektivet.

Samtidigt är jag dock övertygad om att sådana utvärderingar snabbt hamnar snett om inte det inre perspektivet förenas med ett yttre perspektiv. Vad innebär då detta? Jo, det innebär att situation och förändringar inom såväl socialtjänsten som dess omvärld måste studeras i relation till varandra. Omvärlden, dvs privat sektor och övrig offentlig sektor, ses då som i hög grad bestämmande för socialtjänstens villkor (se figuren ovan).

Ett annat sätt att formulera det yttre perspektivets innebörd är att ställa och även söka besvara frågan: åt vem eller vilka utanför socialtjänsten är det egentligen som socialtjänsten presterar sina tjänster? Eller: vem eller vilka efterfrågar ytterst de tjänster, som socialtjänsten bjuder ut? Inte minst namnbytet från socialvården till socialtjänst aktualiserar en sådan fråga.

Det finns två alternativa synsätt på socialtjänsten

::

Åt vem eller vilka utanför socialtjänsten är det egentligen som socialtjänsten presterar sina tjänster? Vem eller vilka efterfrågar ytterst de tjänster, som socialtjänsten bjuder ut? Inte minst namnbytet från socialvård till socialtjänst aktualiserar en sådan fråga.

::

såsom leverantör av tjänster till utomstående efterfrågare i privat eller övrig offentlig sektor. Enligt det ena synsättet svarar socialtjänsten för ett specialiserat tjänsteutbud vid sidan om privat tjänsteproduktion av typen bank- och försäkringstjänster, fri-sör- och advokattjänster m m och även vid sidan om annat offentligt tjänsteutbud såsom undervisning, läkar- och tandläkartjänster, vägar och gator, sophämtning m m. Medborgare med rimliga löne- och pensionsinkomster bör enligt detta synsätt tillgodo-se sina tjänstebehov genom att ur sina inkomster betala också för en socialtjänst de behöver och efterfrågar. De betalar därvid enligt taxor, som fastställs utifrån den sociala tjänsteproduktionens kostnader och kapacitetsutnyttjande och effektivitet. Ett synsätt som det här är mycket vanligt förekommande. Det är i tider som dessa under utbredning.

Enligt det andra synsättet på socialtjänsten såsom tjänsteleverantör svarar denna till dominerande del för tjänster åt s k improduktiva folkgrupper – barn, ungdom, handikappade, missbrukare, äldre. Socialtjänsten spelar denna roll inte primärt för att dessa tjänstekonsumerande grupper själva efterfrågar socialtjänsten utan för att dessa gruppers produktiva anhöriga ska avlastas en mängd tids- och arbetskrävande omvårdnadsuppgifter. Socialtjänsten möjliggör mer och fler produktiva människor genom denna avlastande funktion. Samtidigt ger socialtjänsten en genomsnittligt betydligt högre kvalitet på omvårdnaden av barn m fl jämfört med vad som skulle ha uppnåtts vid alternativet att varje produktiv person i egen regi skulle skött angelägna omvårdnadsuppgifter för sina barn, föräldrar eller släktingar. Och här måste inskjutas att denna kvalitetsaspekt framhålls inte enbart eller främst från de produktiva personerna själva utan från kollektiva samhälleliga organ.

Det är dessutom tydligt att socialtjänsten rycker in som tjänsteleverantör inte enbart när produktiva enskilda personer har svårt eller omöjligt att fullgöra en rimlig omvårdnad av improduktiva anhöriga. Socialtjänsten rycker också in när individuella eller kollektiva omvårdnadsinsatser inom tex sjukvården, arbetsmarknadspolitiken, skolornas elevvård, företagens personalvård, kriminalvården m m misslyckas. Detta förhållande har fått en elegant men mycket cynisk formulering i socialtjänstlagens passus att den primärkommunala socialtjänsten ska ha ett "sistahandsansvar" för medborgarnas välfärd. Ju mer privat sektor och övrig offentlig sektor tar denna passus på allvar, desto större blir efterfrågan på socialtjänsten.

I det samhällsekonomiska läge, som nu råder i Sverige, har detta andra synsätt på socialtjänsten en stark tendens att tonas ned. Därmed ökar också risken för felaktiga förklaringar till socialvårdens/socialtjänstens enorma utbyggnad under 70-talet och risken för missgrepp när det gäller socialtjänstens framtida organisation, finansiering m m. Socialtjänstens hittillsvarande expansion, dess nuvarande omfattning och dess fortsatta utveckling beror till obetydlig del på att enskilda individer ökat sin efterfrågan på sociala tjänster eller på att socialtjänstens taxor och avgifter satts alltför lågt.

Nej, socialtjänstens utveckling – i det förflutna liksom i framtiden – beror till alldeles dominerande del på socialtjänstens samspel med arbetsmarknad och företag, bostadsmarknad, skolor, hälso- och sjukvård, kriminalvård, socialförsäkring. I detta samspel har socialtjänsten hittills varit den passiva och mottagande parten. Alla övriga sektorer i samhället har drivit fram socialtjänstexpansionen genom en paradoxal kombination av ökade sociala krav med minskande egna sociala ansvarstaganden. Och detta alltmer krympta sociala ansvarstagande hos företag, bostadsförvaltningar, skolor, sjukvård etc har påskyndats av det pressade ekonomiska läge samhället sedan 70-talets mitt befinner sig i.

Det finns alltså minst ett tjog tunga skäl att åberopa som argument för en fortsatt tillväxt av den primärkommunala socialtjänsten. Ska denna tillväxt upphöra eller minska är det ett ofrånkomligt villkor att de "yttersta efterfrågarna" till social-

Det finns minst ett tjog tunga skäl att åberopa som argument för en fortsatt tillväxt av den primärkommunala socialtjänsten. Ska denna tillväxt upphöra eller minska är det ett ofrånkomligt villkor att de "yttersta efterfrågarna" till socialtjänsten uppmärksammas på sina delar av det totala sociala ansvarstagandet i samhället. Och detta uppmärksammande kan och bör lämpligen ske genom att de mer aktivt än f. n. bidrar till socialtjänstens finansiering.

tjänsten uppmärksammas på sina delar av det totala sociala ansvarstagandet i samhället. Och detta uppmärksammande kan och bör lämpligen ske genom att de mer aktivt än fn bidrar till socialtjänstens finansiering. Egentligen bör således företagen betala en väsentlig del av såväl barn- som äldreomsorgen. Egentligen bör bostadsföretagen och de bostadsfinansierande kreditinstituten också betala en del av den socialtjänst, som möjliggör för så många att få hyran betald. Egentligen borde såväl skola som sjukvård och kriminalvård ersätta socialtjänsten för de många klienter, som de levererar till socialtjänsten. Egentligen borde socialförsäkrings-systemet betala ett ganska kraftigt bidrag till socialtjänsten – hela diskussionen om Soft gäller ju ytterst brister inte i socialtjänsten utan i socialförsäkringen. Listan på de debiteringar, som dagens och framtidens socialtjänst skulle och borde kunna tillstålla olika slags klientleverantörer utanför socialtjänsten, kan göras betydligt längre.

För mig har det länge varit något av en gåta att de många – och allt fler – politiskt och professionellt ansvariga inom socialvården/socialtjänsten hittills funnit sig i den passiva mottagande rollen hos denna gren av den offentliga sektorn. Det är tänkbart att de ständigt ökande arbetsbördorna försvårat möjligheterna till reflexioner utöver det inre perspektiv, som tidigare redovisats här. Det är tänkbart att det trots allt känts positivt att agera inom samhällets mest expansiva "näringsgren" och att detta positiva skulle ha minskat om den egna expansionen satts under debatt genom att dra in också det yttre perspektivet på socialtjänsten. I dag är emellertid

.....
I dag kräver nästan alla samhällsparter utanför socialtjänsten det paradoxala att även socialtjänsten ska krympas samtidigt med att de ger socialtjänsten ytterligare arbetsbördor. Den ekvationen går ju inte ihop.
.....

gränsen nästan uppnådd för socialtjänstens passiva mottagarroll. Ty i dag kräver som sagts nästan alla samhällsparter utanför socialtjänsten det paradoxala att även socialtjänsten ska krympas samtidigt med att de ger socialtjänsten ytterligare arbetsbördor. Den ekvationen går ju inte ihop.

På en punkt är det särskilt uppenbart att riksdagens

beslut om socialtjänstlag måste leda till ytterligare socialtjänsteexpansion. Nämligen när det gäller socialtjänstens nypålagda uppgift att medverka i och bidra till en ökad social planering i samhället. Detta måste för att inte bli generande tomma ord just innebära att socialtjänsten mer än fn studerar det yttre ekonomiska perspektivet på sig själv, att socialtjänsten mer än nu fixerar den privata och den övriga offentliga sektorns sociala ansvarstaganden och klientlevererande roller, att socialtjänsten för första gången i historien formulerar sina krav på utomstående. Och då kanske socialtjänsten rentav skulle kunna med kraft formulera det självklara i att det privata näringslivets pågående kris absolut inte löses av att också socialtjänsten försätts i kris.

Socialmedicinsk tidskrifts temanummer

Socialhistoria i dag, nr 5–6/77

Detta temanummer är koncentrerat till utformningen i olika tider av hjälp till svaga och utsatta grupper och olika typer av kontroll av de fattigaste. De flesta författarna har varit inriktade på att försöka fånga drivfjädrarna till skilda insatser av denna art. Främst samhällsnyttan, behov av trygghet och ordning för de besuttna, men också medkänsla och i modern tid strävan efter rättvisa.

Historiska perspektiv på socialmedicin, nr 9/79

Medicinhistoria har varit ett försummat område i Sverige, vårdens historia nästan okänd.

Detta temanummer ger exempel på vad som ändå har utförts när det gäller medicinhistorisk forskning på skilda håll. Här påvisas också möjligheterna att organisera och stimulera tvärvetenskaplig forskning.

Numren kan rekvireras från

Socialmedicinsk tidskrift,

17283 Sundbyberg

Tel 08/87 34 91 Postgiro 1179-1