

80-talets socialtjänst

En av utgångspunkterna för 80-talets socialtjänst är att den måste utvecklas vidare utan att få större resurser. Detta förhållande leder – i kombination med nya lagar, ökad decentralisering och friare former för samverkan – till slutsatsen att socialtjänsten måste bryta ner storskaligheten och börja förverkliga idéerna om socialt nätverk och ett allmänt socialt och personligt ansvar.

Socialtjänstens huvuduppgifter kommer då att stämma väl med socialutredningens beskrivning. De kommer att gälla stöd och hjälp åt enskilda och grupper. De skall också avse att samla och föra ut kunskap om samhällsliga brister. Och de kommer, slutligen, att innehålla arbete med lokala strukturer och med uppmuntran av den informella sociala kontrollen. Allt detta sammantaget kräver en annan organisation än den nu gängse. En organisation som är flexibel och baserad på geografiska enheter samt ger plats för lekmannainsatser och ett allmänt socialt ansvar.

Bryggan mellan 70- och 80-talen

I beskrivningen av arvet från 70-talet sades dels att många av de problem människor har på 70-talet kommer att vara lika svåra eller svårare på 80-talet samtidigt som behovet av barn- och äldreomsorg inte blir mindre. Dels sades att den organisatoriska apparat som 80-talet tar över från 70-talets socialvård i många stycken är otympligt stor, stel och hierarkisk.

Principen om att all offentlig verksamhet ska förläggas så nära de människor som den ska betjäna som möjligt är en del av bakgrunden till att allt fler offentliga uppgifter flyttas över till primärkommunerna. Under 80-talet kan flera överflyttningar förväntas. Socialstyrelsen har i ett principprogram från år 1978 föreslagit att delar av den lättare psykiska vården ska tas över av primärkommunerna. Den sittande omsorgskommittén har som ett annat ex-

empel i sina direktiv fått i uppdrag att pröva förutsättningarna för ett upphävande av omsorgslagen.

En annan viktig tendens är att man decentraliserar ansvar och söker sig bort från sektorsuppdelningen på olika nämnder och förvaltningar. Denna uppdelning framstår allt klarare som ett allvarligt hinder för en vettig resursanvändning och för kontakter medborgare, politiker och personal sinsemellan. Förvaltningsapparaten blir alltför svåröverskådlig och svårtillgänglig för dem som den är till för.

Socialtjänstlagens föreslagna ramlagstiftning kommer att ge de kommunala beslutsfattarna större frihet att utforma den sociala omsorgen, i vid bemärkelse, efter egna värderingar, ambitioner och förutsättningar. Reviderad lagstiftning och dispenser har möjliggjort försök med kommundelsnämnder som arbetar inom flera sektorer, främst skola-, social-, fritids- och kultursektorerna. Bakom dessa försök ligger insikten om det orimliga i att i en komplicerad kommunal verklighet hålla fast vid sektorsuppdelningen på förvaltningsområden.

Istället söker man sig fram till naturliga samverkansformer på lokal nivå inom både självpåtagna och lagreglerade områden. Detta möjliggör tex samordnat utnyttjande av lokaler. Kvarterslokaler för fritidsverksamhet, öppna förskolor, dagcenter för äldre, arbetsplatslokaler för hemsamariter, bokcaféer och liknande ger inte bara effektivitetsvinster när de samordnas. De ger också möjlighet att föra ut samhällets service i grannskapet och bryta igenom åldersbarriärer och hinder för kontakt och gemenskap.

.....

Socialtjänstlagens föreslagna ramlagstiftning kommer att ge de kommunala beslutsfattarna större frihet att utforma den sociala omsorgen, i vid bemärkelse, efter egna värderingar, ambitioner och förutsättningar.

.....

En slutsats inför 80-talet är att socialtjänstens dels måste fånga upp och bryta ner 70-talets storskalighet, dels påbörja förverkligandet av idéerna om socialt nätverk och ett allmänt socialt och personligt ansvar.

Ytterligare en av utgångspunkterna för 80-talets socialtjänst är att den måste utvecklas utan att få större resurser. Den väntade ringa tillväxten, jämfört med 60- och 70-talen, blir också en realitet inom det sociala arbetet. Den fråga som måste ställas är "Hur ska vi utnyttja våra nuvarande resurser på ett bättre sätt?". Dagens behov måste tillgodoses parallellt med att morgondagens hjälpbehov begränsas. Svårigheten ligger i att klara av det senare samtidigt som behovet av barn tillsyn är så stort, antalet äldre ökar och nya grupper av människor far illa. En av de möjligheter som måste utnyttjas är att bättre ta tillvara andra sociala resurser, tex skolans, fackföreningens och klientorganisationens. Ytterligare en är att göra upp med det förhållandet att upp till 15 personer med sociala uppgifter kan vara yrkesverksamma inom ett område. Var och en med sin uppgift, sina resurser och sin arbetsgivare och med vattentäta skott mellan sig själv och de andra.

En slutsats inför 80-talet är att socialtjänsten dels måste fånga upp och bryta ner 70-talets storskalighet, dels påbörja förverkligandet av idéerna om socialt nätverk och ett allmänt socialt och personligt ansvar.

Socialtjänstens uppgifter

Socialtjänsten bör ges tre huvuduppgifter.

- att ge stöd och hjälp åt barn, äldre, handikappade och utstötta, enskilda såväl som grupper i syfte att främja trygghet, jämlikhet och positiv personlig utveckling
- att samla och föra ut sina kunskaper om brister i samhället, dåliga miljöer och människors problem i syfte att påverka planering och resursfördelning i samhället
- att arbeta med lokala strukturer i syfte att möjliggöra och uppmuntra kontakter människor emellan,

de svagas försök att organisera sig, människors möjligheter att stödja varandra och den informella sociala kontrollen.

De tre uppgifterna stämmer överens med socialutredningens beskrivning av socialtjänstens insatser. De hänger också ihop. Det är tex i det direkta arbetet med människor som socialtjänsten hämtar den kunskap om människors livsvillkor som måste ligga till grund för det samhällspåverkande arbetet.

Att ge stöd och hjälp åt enskilda och grupper

Socialtjänstens kännetecken måste bli att den möter människor med behov av stöd och hjälp under naturliga former och i vardaglig miljö, i skolan, på arbetsplatsen, sjukhuset, ungdomsgården, förskolan eller på gatan. Socialtjänsten får inte heller ha ensamrätt på det sociala arbetet. Arbetskamraten, ungdomsledaren och läraren måste alla både tillåtas och förmås att ta sitt sociala ansvar. Hur ska vi arbeta för att uppnå detta?

Ett konkret exempel är skolan. Vi måste där motarbeta det nuvarande systemet där läraren har 30 elever, varav tre faller helt utanför ramen, och där han har rätt och ofta anser sig tvungen att göra sig av med dessa tre. Socialtjänsten måste istället påverka resursfördelningen så att läraren får färre elever som han i gengäld måste ta ett större ansvar för. Socialtjänsten måste också ge läraren direkt hjälp vid skolbänken, att klara av även eleverna med de största anpassningssvårigheterna. Läraren ska kunna få hjälp både genom handledning och genom att en socialarbetare stundtals tar direkt del i skolarbetet.

Betydelsen av expertkunnandet tonas ner till förmån för att man tar tillvara det förhållande som finns mellan eleverna och den person de har en naturlig daglig kontakt med.

Socialtjänstens kännetecken måste bli att den möter människor med behov av stöd och hjälp under naturliga former och i vardaglig miljö, i skolan, på arbetsplatsen, sjukhuset, ungdomsgården, förskolan eller på gatan.

Det finns ytterligare skäl för att socialtjänsten främst ska verka genom andra. När en expert tar över ansvaret släpper andra taget, trots att dessa ofta har bättre förutsättningar att göra nytta. Att varje hjälpbehövande människa ska ha direkt tillgång till en expert är orimligt med tanke på att alla resurser är begränsade. Socialtjänsten kan inte heller ensam avhjälpa människors vanligaste problem; ensamhet, otillfredsställt behov av vänner och familj och brist på intellektuell och social stimulans.

Men socialt ansvar hos andra än socialtjänsten är inte alltid tillräckligt. Det kommer även i fortsättningen att krävas yrkesmässigt socialt arbete för människor med problem långt utöver det vanliga. De kvalitativt svåra insatserna, som kvantitativt utgör en mindre del av socialtjänsten, ska skötas av socialtjänsten. Det är därför viktigt att socialarbetaren får en identitet och en yrkesskicklighet som förmår att ge socialtjänsten en kompetent och förtroendeingivande profil.

Varför är då just socialtjänsten mest lämpad att svara för dessa insatser? Det finns tre starka skäl. Socialtjänsten sätter in de individuella problemen i ett socialt sammanhang. Socialtjänsten koncentrerar sig inte på vilka fel den hjälpbehövande har utan i stället på vilka resurser kopplade med individuellt stöd som behövs. Sist men inte minst, för socialtjänsten finns inga ohjälpbara människor, den har det yttersta ansvaret.

Slutligen är det viktigt att socialtjänsten finner former för och kan satsa sina resurser på att komma in innan en människas problem har blivit övermäktiga. Att arbeta genom andra gör att socialtjänstens insatser når fram tidigare. Läraren ser att något är på tok långt innan det blivit så uppenbart att socialtjänsten kontaktas. Barnavårdscentraler, sjukvårdspersonal och arbetskamrater är andra exempel.

Ett sätt att få utrymme för de förebyggande insatserna är att i vissa fall erkänna socialtjänstens begränsade möjlighet. Ett exempel är äldre missbrukare, med långt och förödande missbruk bakom sig,

.....

Att arbeta genom andra gör att socialtjänstens insatser når fram tidigare.

.....

.....
Socialtjänstens uppgift blir då att inte bara bygga vidare på sin egen traditionella verksamhet utan framförallt att påvisa att och hur man i planeringen av samhället ska ta hänsyn till de äldres behov.
.....

som nu ofta består med mycket dyrbar vård tex akut sjukvård och institutionsvistelse utan att detta får någon positiv effekt. Både billigare och mer verklighetsanpassade insatser är omsorg i form av hemvård, god bostad och social träning i syfte att skapa en acceptabel daglig tillvaro.

Beträffande barnomsorgen kommer socialtjänsten att behöva diskutera dess kvalitets- och målfrågor under 80-talet. Barnomsorgen växte fram för att tillgodose kravet på barntillsyn och har ursprungligen utformats för det syftet. Efter hand har barnomsorgen också blivit något som ska vara till för barnets skull. Det är därför nu nödvändigt att främst diskutera hur barnomsorgen ska utformas för att bli så bra som möjligt ur barnens synvinkel. Det är också viktigt att ta upp frågan om hur barnomsorgen i vid bemärkelse ska nå också andra barn än dem som är inskrivna i förskolan. Den pedagogiska stimulansen och det kulturella utbudet måste komma hemmabarn, barn hos privat dagmamma eller barnflicka och barn på institutioner till del.

Ledstjärnan för äldreomsorgen blir normaliseringen. Äldreomsorgen på 80-talet handlar om miljöplanering både i fysisk och annan bemärkelse för alla människor oavsett ålder. Det blir alltså fråga om en mer markerad övergång från den tidigare vårdplaneringen till samhällsplanering för alla. Att åka kollektivt istället för med särskild färdtjänst, att bo kvar hemma i stället för att flytta till institution, att delta i vanliga föreningar och inte vara helt hänvisad till socialvårdens fritidsverksamhet för äldre blir viktiga mål. Socialtjänstens uppgift blir då att inte bara bygga vidare på sin egen traditionella verksamhet utan framförallt att påvisa att och hur man i planeringen av samhället ska ta hänsyn till de äldres behov. Socialtjänstens egna åtgärder ska också vara inriktade på normalisering, hemtjänsten blir här ett av de viktigaste instrumenten.

Redan nu är de flesta klara över att man inte kan fortsätta med att bara bygga ut isolerade verksamheter inom barnomsorgen och äldreomsorgen. I fortsättningen måste verksamhet och lokaler bli mer flexibla i förhållande till det geografiska områdets behov. Uppdelningen i barn, gamla, utslagna, hyresgäster osv. måste reduceras om behovet ska kunna tillgodoses i närmiljön. Försök med flexibla integrerade lösningar görs nu i flera kommuner.

Att samla och föra ut kunskap om samhällsliga brister

Den överdrivna optimism som fanns i 70-talets början om socialvårdens möjligheter att påverka samhällsplaneringen förbyttes efter några år i pessimism. Inför 80-talet finns nu erfarenheter från arbete med saneringsproblem, praktiska försök med "socialt beskrivningsarbete" som ger hopp om framtida möjligheter.

I det sociala beskrivningsarbetet har man belyst livsvillkoren i avgränsade områden, för olika målgrupper eller ifråga om speciella problem. Resultaten tyder på att fältpersonal inom olika förvaltningsar kan ta fram material som kan bilda underlag för program- och planeringsarbetet, bli en del av bostadssociala inventeringar eller liknande.

Socialtjänstreformen och behovet av miljöförbättringar och saneringar talar för att 80-talet kan bli ett genombrott för en mer systematisk erfarenhetsåterföring från bl.a. socialtjänsten. Det finns skäl att tro att man har möjlighet att komma dithän att värdet av den sociala personalens kunskap erkänns vid sidan av annat planeringsunderlag och tas tillvara i den samlade kommunplaneringen. En förutsättning är här att erfarenhetsåterföringen blir en legitim uppgift för fältpersonalen.

Att arbeta med lokala strukturer och uppmuntra den informella sociala kontrollen

Här finns två utvecklingsvägar som är speciellt viktiga. Den ena är att socialtjänsten ska försöka påverka planeringen så att det ges fysiska möjligheter till sociala kontakter människor emellan.

Ett sätt är att arbeta för att olika boendeformer finns sida vid sida, kollektivboende, servicelägenheter, små och stora bostäder osv. Ett annat är att försöka få till stånd kontaktpunkter i bostadsområ-

Den andra utvecklingsvägen är att ta tillvara att människor är tillgångar.

dena. Kontaktpunkterna måste ha vissa egenskaper. De ska dels erbjuda ett naturligt tillfälle till umgänge. Det vill säga tvättstuga, affär, verkstadslokal, föreningsutrymme, café hellre än en lokal för samtalsgrupper för ensamma föräldrar. Dels måste de vara så attraktiva att de kan konkurrera med det enskilt ägda. Tvättstugan och verkstadslokalen måste ha förtjänster som bara få kan ordna inom hemmets väggar.

Socialtjänsten har här möjlighet att bidra direkt med egna resurser.

Öppna förskolor är ett sätt att möjliggöra och uppmuntra föräldrar att stödja varandra. Inom fritidsverksamheten och den kulturella verksamheten kan man också skapa små, billiga, nära kontaktpunkter för ungdomar och andra som vill träffas utanför hemmet som alternativ till det kommersiella utbudet av dyra, stora och centralt belägna träffpunkter.

Den andra utvecklingsvägen är att ta tillvara att människor är tillgångar. Pensionärsföreningar kan få ansvaret för verksamheten i dagcentraler, ungdomar kan sköta ungdomsgårdar, föräldrar kan städa och hoppa in som avlösare på daghem, de boende kan ansvara för behandlingsinstitutioner på kvällar och helger.

Här ingår också att aktivt stödja de svagastes försök att organisera sig och olika organisationers vilja att inlemma de mest utsatta i sin verksamhet. Klientorganisationer och kamratföreningar bör som exempel stödjas både ekonomiskt och direkt i verksamheten med råd och handledning. Med vanliga organisationer kan socialtjänsten göra överenskommelser, ett slags kontrakt, där förutsättningen för bidragsgivning eller delegerat verksamhetsansvar är att organisationen på olika sätt anstränger sig för att nå människor som har svårt att självmant söka sig ut i föreningslivet.

Organisation

Den nuvarande, gängse organisationen har som tidigare sagts många negativa drag. Den är stel, sektor-

indelad, specialiserad och hierarkisk. Vad som behövs är en organisation som är flexibel, baserad på geografiska enheter och som tillåter lekmannainsatser och ett allmänt socialt ansvar.

En sådan organisation förutsätter först och främst en förändrad maktfördelning. Kommunstyrelsen måste ge politikerna i de olika nämnderna större befogenheter, men samtidigt behålla det samlade ansvaret för att de sociala frågorna finns med i underlaget för all övergripande planering. Sociala centralnämnden måste ge större ansvar till distriktsnämnderna. De politiska instanserna måste också våga ge ifrån sig makt till organisationerna, även om det sker under vissa bestämda villkor. Slutligen måste centralt placerade tjänstemän i ledande ställning delegera ansvar till fältarbetarna.

Delegering av ansvar till distriktsnämnder och fältarbetare är en av förutsättningarna för att det nödvändiga samarbetet på fältet ska komma till stånd. De uppgifter för socialtjänsten, som vi tecknat ovan, kräver ett decentraliserat och områdesorienterat arbete och ansvar där samarbetspartners från olika myndigheter och verksamhetsområden så långt som möjligt bör ha sin verksamhet inom samma geografiska område.

Det finns flera hinder för decentralisering av makt från politiska organ och för försök att utveckla nya organisatoriska former som bättre svarar mot tidens krav. Ett är benägenheten att avstå från krav på organisationer och enskilda. Andra är människors tveksamhet inför förändringar och fackligt motstånd. MBL medger bara rätt till medbestämmande, inte medansvar. Lokala erfarenheter visar att detta innebär risk för att de fackliga organisationerna ibland kämpar mer för bevarande än förändring. Ett hinder mot integration och samarbete är tex den fackliga bevakningen av det som rubbar status- och lönenivåer för medlemmarna. En plattare organisation med en utjämning av yrkesrollerna inom det sociala arbetet blir ett hot mot beföringstjänster och mot etablerade yrkesroller och därmed löneutvecklingen. Båda sidor i förhandlingsorganisationen kan i detta sammanhang uppvisa samma stelbenthet.

Hittills har emellertid ett 20-tal kommuner genomfört en långt gående decentralisering. Socialför-

valtningens verksamhet har helt lagts ut på geografiska distrikt. Det enda som finns kvar centralt är övergripande utredningsarbete och fördelningen av resurser mellan områdena i de fall resurserna är otillräckliga eller underlaget för litet i ett område. Två faktorer är här viktiga. Dels måste distrikten få ett totalt ansvar inom en obeveklig ram. Dels måste det nog klargöras var ansvaret för verksamhet, budget och planering ligger. Annars kan paradoxalt nog de högsta cheferna få mer makt än tidigare när de hierarkiska trappstegen blir färre.

Ett annat organisatoriskt hinder för förändring är det faktum att det blivit allt fler specialister inom socialvården. Följden har blivit en långt gången funktionsindelning med åtföljande motstånd och praktiska svårigheter att genomföra förändringar. Orsakerna är skillnader i lönesättning, status och arbetsförhållanden samt liten kunskap om och förståelse för andra arbetsområden än det egna. En viss specialisering måste finnas inom behandlings- och serviceområdet. Det är svårt att föreställa sig att en människa ska kunna arbeta inom både barnomsorg, äldreomsorg och behandlingsarbete. När det gäller det strukturiinriktade arbetet är det däremot fel att lämna över det till särskilda specialister. Socialtjänstens och de olika personalgruppernas samlade kunskaper, erfarenheter och resurser är här en nödvändighet för att ett bra arbete ska kunna göras på detta område.

Även om det finns en viss specialisering så behöver detta inte vara liktydigt med att socialtjänsten delas upp i en mängd funktionsområden. Funktionsindelningen kan ersättas av arbetslag med flera socialarbetare, som alla ingår i laget på likvärdiga formella villkor, men där arbetet fördelas efter var och ens intresse, erfarenheter och yrkeskunskap. De fördelar man vinner är att helhetssynen bevaras, arbetslagets samlade yrkesskicklighet blir stor, statuskillnaden mellan olika kategorier av socialarbetare jämnas ut, organisationen blir rörligare och gränserna mellan olika arbetsområden blir färre. Ytterligare en vinst kan göras. Socialarbetarnas flykt från de mindre attraktiva, tyngre arbetena, på exempelvis socialbyråerna, till de mer eftertraktade och högre värderade arbetena inom vissa specialområden, tex PBU, kan motverkas.