

Socialutredningens övergripande mål

Berndt Öhman

Socialutredningens principbetänkande har både refererats och diskuterats i Socialmedicinsk tidskrift. I denna artikel penetreras socialutredningens målanalys — speciellt den del som behandlar övergripande mål.

Författaren granskar metodiken i målanalysen, valet av övergripande mål och han efterlyser en mer ingående behandling av målkonflikter. Genom att föra in "tillväxt" som ett nytt övergripande mål kan han visa upp ytterligare en målkonflikt. Författarens analys görs i stor utsträckning med referens till synpunkter som framförts i remissvaren.

Författaren är lektor i ekonomi och socialpolitik vid socialhögskolan i Örebro.

Ett av de mera påfallande inslagen i de senaste årens politiska debatt har varit kraven på klart uttalade mål för politiken. Inom den ekonomiska politiken har målangivelser varit vanliga rätt länge — med mål som ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och stabilt penningvärde — och det har spritt sig till allt fler områden. Det gäller t ex utbildningspolitiken, där U 68 försökte stimulera måldiskussionen. (1) Det gäller arbetsmarknadspolitik där statskontoret i sin översyn av arbetsmarknadsverket gjorde en lång inledande målanalys. (2) Det gäller även bostadspolitik och invandringspolitiken. (3)

Ingenstans har emellertid måldebatten varit så intensiv som inom socialvården. Det har under flera år framhållits som angeläget "att vi tydli-

gare än hittills formulerar socialpolitikens mål". (4) I skriften Socialvård i framtiden — utgiven 1970 av Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor — sägs att "bristen på målformuleringar på skilda nivåer varit en av de grundläggande orsakerna till osäkerheten och misslyckandena inom vissa delar av socialpolitiken, inte minst på socialvårdens område" (sid 16) — ett ovanligt klart exempel på en idealistisk historiesyn.

Denna måldebatt tenderade ibland att bli abstrakt och innehållslös. På en tillräckligt hög nivå blir ju målen lätt så intetsägande att *alla* kan skriva under dem. Alla politiska partier vill ha "demokrati", ett "bättre" och "rättvisare" samhälle, förverkliga "det goda livet" för den enskilde medborgaren. Det utopiska draget i en sådan måldebatt har brännmärkts i ett klassiskt arbete av Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (1945). Popper befarar där en totalitär utveckling av politiken om utopierna får spela en framträdande roll. Det blir alltid oanade konsekvenser av även goda, sådana ambitioner.

Det finns ett kanske mera näraliggande alternativ till Poppers perspektiv. Det är att måldebatten blir så verklighetsfrämmande att den inte åstadkommer några praktiska resultat alls. Den utopiska böjelsen att utgå direkt från värderingarna till praktisk-politiska bedömningar leder i allmänhet till handlingsförlamning.

En ideologi består ju av både värderingar och en verklighetssyn. Den som negligerar analysen av hur verkligheten fungerar blir verklighetsfrämmande och därmed oförmögen att bedriva praktisk politik. Den som å andra sidan negligerar

värderingarna reducerar politiken till en teknokrati, ett expertvälde som normalt tar sig uttryck i en "opolitisk" konservatism. (5) Det gäller således att grunda politiken på klart uttalade värderingar och kunskaper. Politik kräver både medvetenhet och sakkunskap. Det är i den meningen självklart att politiken skall vara "saklig" men enbart saklighet räcker inte för att avgöra vilka åtgärder som är bra. (6)

Det är således svårt men önskvärt att diskutera målen för politiken. Socialutredningen gör ett ambitiöst försök att beskriva socialvårdens mål — nära 200 sidor ägnas åt avsnittet Mål och medel (del II). Jag vill kommentera den så sakligt som möjligt — utifrån socialutredningens egna värderingar.

Socialutredningen

Utredningen inleder målavsnittet med att motivera målanalysen. Den behövs för *en samlad bedömning* av alla samhällsinsatser, för socialvårdens *organisation*, för socialvårdens *samverkan* med andra sektorer, för *resursplanering*, för utveckling av *arbetsmetoder*, för socialvårdens *precisering i lagar och författningar* och för *uppföljning och resultatvärdering*.

Målanalysens teknik består sedan i att beskriva *de aktuella problemen* inom socialvården, analysera *orsakerna* till sociala problem, relatera åtgärderna till *s k övergripande mål* och slutligen beakta *de ekonomiska restriktionerna*. Socialutredningen gör därför en inventering av målfrågorna (kap 7), en analys av sociala processer (kap 8), en kort genomgång av de övergripande målen (kap 9), vilka bryts ner i ett långt avsnitt om mål och medel inom socialvårdens huvudfunktioner (kap 10) och i ett ytterligare avsnitt om mål och medel för särskilda målgrupper. Ekonomin behandlas i ett särskilt avsnitt av utredningen (del IV), som vi inte ska beröra här.

Systematik och grundlighet präglar som synes socialutredningens målanalys. Det innebär för den skull ingen garanti för att den lyckats göra en bra analys, att den varit medveten om målanalysens alla svårigheter. Vi har redan framhållit svårigheterna att förankra abstrakta mål i en kon-

kret verklighet. Tanken på en nedbrytning av övergripande mål i olika delmål — ytterst i en slags mål-medelstruktur, där medel på en nivå kan uppfattas som mål sett ifrån en lägre nivå (t ex att bygga en miljon lägenheter på 10 år) — har också starkt kritiserats. Det tenderar att göra politiken till ett tekniskt problem — sedan folket väl angivit de övergripande målen. De riskerar att begränsa måldebatten till en övergripande nivå, där målen är med nödvändighet vaga, och således avföra värderingarna från resten av politiken. Programbudgeteringen är den praktiska tillämpningen av målmedelanalysen. Den utesluter i princip påverkan på verksamhetens inriktning (mål) från förvaltningens sida. Programbudgeteringen gör alltså förvaltningen mera självständig men ändå i någon mening maktlös — det är den paradoxala slutsatsen (självständig vad gäller medlen, maktlös vad gäller målen — där har vi förklaringen).

Det är mycket tveksamt om man ens teoretiskt kan göra ett fullständigt mål-medelschema, där de övergripande målen är nedbrutna ända ner till den gråa vardagens alla detaljer i arbetet. I praktiken har ingen lyckats, även om vissa framsteg har gjorts med programbudgetering (inom bl a försvaret). Förvaltningens makt — även över verksamhetens inriktning och innehåll — kan vi omöjligen bortse ifrån. Många är därför kritiska mot den typ av målanalys, som socialutredningen gör. "Tanken att vi kan spalta upp och bryta ner samhällsplaneringen i små steg är i grunden en socialt teknokratisk uppfattning. Grundläggande *motsättningar* om hur vi vill att samhället skall fungera förvandlas till *problemställningar*, som referensgrupper, samarbetsorgan och remissinstanser skall ta ställning till. I bästa fall blir en sådan styrning av samhällsplaneringen en mild inkompetens eftersom den är så verklighetsfrämmande. I andra fall — då modellen fungerar effektivt — är det teknokratiska tillvägagångssättet djupt odemokratiskt." (7) Kanske kunde man undvika de teknokratiska tendenserna i mål-medelanalysen om man i stället utifrån ett antal *grundläggande värderingar* diskuterade vad som är rimliga mål för politiken. Värderingarna skulle infogas *på varje nivå* i analysen. I mål-medelanalysen tenderar de

att förskjutas till den övergripande nivån. Resten blir, som sagt, alltför lätt en teknokratisk och högst hierarkisk struktur. Skillnaden är förvisso inte stor. Mål och värderingar är dock principiellt skilda saker. Ett mål grundas på *värderingar*, men måste också, för att konkretiseras och inte bli alltför orealistiskt, "utopiskt", ta hänsyn till begränsade resurser och tekniska möjligheter.

En fördjupad måldebatt bör rimligen ändå inte ses som en "teknokratisering" av debatten, vilket också framhålls i socialutredningens historiska avsnitt. Teknokrati innebär ju att värderingarna negligeras, medan måldebatten ställer dem i centrum. Det är också just den funktionen, som betonas i socialutredningen. De övergripande målens uppgift är "att fungera som politiska riktmärken". De får sin fulla effekt när "de bryts ner till lägre målnivåer, dvs när de praktiska konsekvenserna av dem analyseras". Arbetet med detta "bidrar till medvetenhet och konsekvens i tillämpningen" (av socialvården). Utredningen medger att de övergripande målen blir allmänt hållna och att delmålen inte alltid så lätt kan härledas från dem. Det sägs också mycket klart att de övergripande målen gäller inte bara socialvården. "Socialvården är en gren av samhällsverksamheten. Socialvården kan inte ha andra övergripande mål än dem som gäller för samhällets verksamhet i dess helhet".

Socialutredningen stannar vid följande övergripande mål: *demokrati, jämlikhet och solidaritet samt trygghet*. Det är samma mål som föreslogs av Socialvård i framtiden. De anses inte entydiga och kan i vissa fall leda till målkonflikter. Målen beskrivs sedan något utförligare. Demokratimålets komplexitet antyds — det gäller i princip konflikten mellan olika individers inflytande och mellan medborgarnas inflytande i olika roller. Jämlikhet sägs ibland betyda krav på lika möjligheter, ibland jämställdhet i den faktiska levnadsnivån. Socialutredningen ansluter sig till den senare innebörden, som anses innefatta även tanken på solidaritet. Trygghet preciseras slutligen i tre punkter: ekonomisk trygghet, trygghet i fysisk mening och trygghet i socialpsykologisk mening. Delmålen konkretiseras i åtta huvudfunktioner för socialvården:

medverkan i samhällsplaneringen, allmänt förebyggande insatser, information, behovsprövad ekonomisk hjälp, sociala tjänster, stöd och behandling i öppen socialvård, institutionellt förlagd vård och behandling samt social kontroll.

Det är naturligtvis lätt att kritisera socialutredningens målanalys, den är långtifrån fullkomlig. Från mera "tekniska" synpunkter kan sägas att de övergripande målen borde ha diskuterats fristående från socialvården mot bakgrund av en allmän diskussion av samhället och politiken. Man borde ha tydligt klargjort vad som är övergripande mål för hela samhället och vad som är övergripande "sektorsmål" — mål som i första hand gäller för en viss sektor, t ex socialvården. Målkonflikterna borde vidare ha diskuterats utförligare. Delmålen för socialvården har ersatts av åtta huvudfunktioner och blir inte systematiskt nerbrutna till operationell nivå. Alla dessa brister har också ett klart samband med "innehållsliga" aspekter. Socialutredningens målanalys är emellertid ovanligt ambitiös, inte bara för att gälla socialvården. Den systematiserar måldebatten inom socialvården. Socialstyrelsens karakteristik av utredningen som "en summering, uppföljning och vidarebearbetning av den tidigare förda debatten" är träffande.

Kritiken

De flesta tycks vara ense om värdet av en *måldebatt* för olika delar av politiken. Några har, som påpekats, uttalat farhågor för att måldiskussionen skulle leda till en "teknokratisering" av politiken och en viss leda vid ofruktbarheten i en abstrakt måldebatt är ofta tydlig. Men enigheten är ändå stor om värdet av en måldebatt. *Fördelen* med "den utopiska strategin" — för att anknyta till Popper — är öppenheten, skriver Sten Johansson, "att undersökaren tvingas ge en explicit beskrivning eller formulering av sådant som annars blir tysta och därmed svåråtkomliga grundantaganden i hans teori." (8) Detsamma kan sägas om måldebatten.

Problemet är, som både Johansson och flera andra framhåller, att de övergripande målen lätt blir så vaga att alla kan instämma i dem. "Det rå-

der i dag knappast någon verbal oenighet om de föreslagna övergripande målen", skriver Kjell E Johansson med all rätt. (9) Men den verbala enigheten innebär inte alltid en enighet i sak.

En *precisering* av målen även på en övergripande nivå är därför nödvändig. Det kan naturligt ske genom en *konkretisering* i form av delmål, men bör skiljas från denna. När vi talar om demokrati bör vi informera om vi därmed avser den konventionella västerländska demokratin eller någon annan modell. Precisa mål gör det lättare att upptäcka målkonflikter.

De flesta har också accepterat socialutredningens val av *övergripande mål*. Många förefaller dock osäkra på hur socialutredningen ser på de övergripande målen. Dessa är ju så övergripande att de berör "inte endast socialvården, utan all samhällsverksamhet" (10) — som om den tanken inte alls fanns i socialutredningen. "Även om man alltså är positiv till valet av mål vill LO peka på den klara begränsning, som ligger i att målbestämman enbart socialvården. Så länge som det omgivande samhället och arbetslivet styrs av andra värderingar kan socialvården i mycket liten mån styra människors livssituation mot dessa övergripande mål", skriver LO i sitt remissyttrande. Det är säkert en korrekt bedömning — men ganska omotiverad som kritik mot socialutredningen.

Den tidigare genomgången torde ha visat att socialutredningen är väl medveten om att de övergripande målen faktiskt avser hela samhället. Flera remissinstanser pekar på ytterligare övergripande mål. Sören Carlsson inkluderade *frihet* bland de övergripande målen i ett socialvårdsprogram från 1971. (11) LO menar också att detta mål borde ha diskuterats. TCO pekar i sitt mycket utförliga remissyttrande — utgivet i bokform (12) — på att invandrarutredningen föreslagit *valfrihet* och *samverkan* som mål för invandringspolitiken. Det är uppenbart att socialutredningen kunde ha diskuterat flera mål — och borde ha motiverat begränsningen till sina tre mål bättre. Många medger också att det finns fler övergripande mål än de som nämns av socialutredningen. Dessa andra mål anses emellertid inte så relevanta för socialvården — "utredningens val av övergri-

pande mål innebär sålunda en prioritering", skriver socialstyrelsen. Där finns en oklar punkt i utredningen: har den behandlat enbart *de* övergripande mål, som är av direkt intresse för socialvården? Utredningen kunde ha diskuterat flera mål och borde enligt min uppfattning, ha diskuterat de övergripande målen fristående från socialvården, just eftersom de är övergripande för hela samhället.

Demokrati, jämlikhet och tillväxt som övergripande mål

Om vi studerar den allmänna politiken i Sverige förefaller mig avsaknaden av två mål anmärkningsvärd: ekonomisk tillväxt och full sysselsättning. Det senare målet har förmodligen varit det viktigaste konkreta målet för statsmakterna efter kriget. Ekonomisk tillväxt har också varit ett viktigt mål — alldeles för viktigt enligt många kritiker. Det förvånar därför att varken socialutredningen eller remissinstanserna tagit upp dessa mål. Ett undantag är socialstyrelsen, som efterlyser en diskussion om målkonflikten mellan jämlikhet och ekonomisk tillväxt.

I en förutsättningslös diskussion om de övergripande målen framstår, enligt min uppfattning, tre mål som mera väsentliga än andra. Det är demokrati, jämlikhet och tillväxt. Demokrati är ju något av en överideologi — för att tala med Tingsten — och har länge, alltsedan upplysningstiden, varit ett centralt mål för de progressiva politiska krafterna i västerlandet. Jämlikheten har samma övergripande karaktär. Om demokratin avser *formerna* för politiken avser jämlikheten mera dess *inhåll*. Men de hör nära ihop. I själva verket måste demokrati ses som ett utslag av en jämlikhetsvärdering — jämlikhet i politiska resurser. Jämlikhet innefattar därför i viss mening demokrati — men självfallet bör demokratimålet uttryckas i klartext. Jämlikhet och demokrati har varit de viktigaste värdepremisserna, menar också Gunnar Myrdal. Jämlikheten är "grundläggande för den västerländska civilisationens moraliska strävanden". (13)

Tillväxtmålet kan synas svårare att försvara. Men om någonting präglar det svenska samhället

under de senaste hundra åren så är det tillväxt. Det förefaller därför ganska orimligt att helt förbise detta mål om vi eftersträvar *relevanta mål*, som utgår från människornas faktiska önskemål och strävanden. (14) Alla vet också att de höga målen demokrati och jämlikhet inte alltid präglat västerlandet — gapet mellan ideal och verklighet är stort. Men det vore orealistiskt att bortse från idealen, som G Myrdal framhållit, och de är dessutom uttryck för arbetarklassens ökade politiska och fackliga styrka. Osökt kommer dock en fras från Bert Brecht i tankarna: Erst kommt das Essen und dann die Moral. Det är alldeles för enkelt, men tillväxt är också alldeles för centralt för att negligeras.

Att tillväxt ändå inte föreslagits som ett övergripande mål — socialstyrelsen ville bara analysera målkonflikten — torde bero på att det är ett så oerhört negativt värdeladdat begrepp i socialvårdsdebatten. Ingen anständig socialarbetare kan föreslå detta mål för socialvården och inte heller vågar socialutredningen det. De senaste årens kärva läge för kommunerna har dock, tror jag, något förändrat synen. En del av kritiken beror också på en skev uppfattning av vad som menas med *tillväxt*. Vanligen avses *ekonomisk tillväxt* och med det en *ökning i BNP* (bruttonationalprodukten). Genom att på detta sätt begränsa innebörden av tillväxt blir det naturligtvis lättare att kritisera tillväxten. Men tillväxt behöver inte ha en så snäv innebörd — lika litet som att lönsamhet (effektivitet, produktivitet osv) nödvändigtvis betyder *företagsekonomisk lönsamhet* etc.

Det råder en mängd missförstånd i socialvårdsdebatten om innebörden av "ekonomiska" aspekter. Ekonomi ges en så snäv (företagsekonomisk) och förvrängd (materialistisk) betydelse att den lätt kan visas oförenlig med sociala mål — i stället för att se ekonomi som en hjälp att göra socialvården bättre, dvs nå de sociala målen så effektivt som möjligt.

Det borde vara självklart att BNP inte är ett mått på välfärden — det lärs ut i varje liten grundkurs i nationalekonomi. *Hur viktig BNP är*, det är en värderingssak, som beror på hur viktig man tycker att teater, böcker, film, bostäder, daghem,

åldrvård, reningsverk, utbildning och annat som ingår i BNP är jämfört med allt annat som inte ingår i BNP. Ekonomisk teori tar inte alls ställning till detta värderingsproblem. För den ekonomiska teorin är det därför olyckligt att ekonomisk tillväxt identifieras med BNP — ordet "ekonomisk" säger egentligen inte alls hur tillväxten *bör* se ut.

BNP möter således en *del* av välfärden och man kan värdera den delen olika. De flesta ekonomer torde mena att BNP, utifrån gängse värderingar, täcker en tämligen viktig del av välfärden. Kanske har ökad BNP ändå blivit ett alltför viktigt mål — redan arbetstidsförkortningen visar dock att det inte alls varit helt dominerande.

När jag förordar tillväxt som ett övergripande mål avser jag något vidare än BNP. För att få ett vidare välfärdsbegrepp har man också börjat söka efter "sociala indikatorer" som ett komplement till BNP. Låginkomstutredningens nio levnadsnivåkomponenter utgör ett sådant komplement och bör bli föremål för regelbundna mätningar för att ge en bättre bild av verkligheten än vad enbart BNP kan ge. Det bör också ha en viktig pedagogisk effekt och kan kanske avdramatisera diskussionen kring BNP. I en sådan vidare mening är tillväxt motiverad som övergripande mål.

Tillväxtbegreppet måste dock preciseras betydligt klarare än så. Vi kan avse enbart *BNP*. Vi kan också tänka oss en vidare definition, som innefattar *all produktion av varor och tjänster*. En ännu vidare definition vore tillväxt av *välfärden i total mening*, alltså inklusive ökad jämlikhet, ökad trygghet osv. I den sista meningen skulle tillväxten omfatta samtliga mål, och därmed närmast definitionsmässigt önskvärd. Det finns därför kanske skäl att begränsa tillväxtbegreppet till produktionen i vid mening — en sådan begränsning bör då klart markeras. Det underförstås att resurserna används på ett vettigt sätt, i överensstämmelse med folks önskemål.

En ökad produktion kan ske antingen genom *ökade resursinsatser* eller genom *ökad effektivitet i resursutnyttjandet*. I den senare meningen finner jag tillväxten mer eller mindre självklart positiv och tillväxtkritiken onyanserad. Ett ökat resurs-

utnyttjande är lika självklart *diskutabelt* vad gäller råvaror. För arbetsinsatser gäller uppenbart att vi strävar efter en minskad resursinsats, dvs en arbetstidsförkortning — en av bristerna i BNP är ju att fritiden inte alls beaktas. Tillväxtkravet synes här mynna ut i ett krav på samhällsekonomisk effektivitet vid givna resurser. Även ett sådant krav är kontroversiellt i den socialpolitiska debatten.

Ytterligare ett tänkbart tillväxtbegrepp avser *den totala förmögenhetens utveckling i samhället*, där såväl plusposter (produktion) som minusposter (konsumtion, "olycksfall", naturkatastrofer m m) inräknades — det gör inte anspråk på att mäta välfärden.

Alla dessa tre mål — demokrati, jämlikhet och tillväxt — är oklara. De är därför inte meningslösa. Det är orimligt att alltid kräva exakta definitioner. (15) Vi borde emellertid försöka att precisera dem. Vi har redan krävt en precisering av demokratimodellen. Det bör också preciseras på vilken *nivå* besluten bör ligga — graden av centralisering/decentralisering — och vilket inflytande vi bör ha i olika *roller*: medborgare, löntagare, konsument, klienter etc. Socialutredningen är inne på tanken att en avvägning måste ske mellan olika parter. Per Holmberg finner att utredningen då "skruvar sig" och muttrar i skägget. Han anser uppenbart att ingen avvägning behöver ske — det vore att "spela ut" olika grupper mot varandra. Det är, kort sagt, att avstå från att penetrera demokratins problem. Slagord får ersätta analys. Jag menar att socialutredningen i stället skulle ha gjort en mera ingående analys av detta problem. Den borde ha diskuterat innebörden av en *demokratisk beslutsstruktur*, där medborgaren har inflytande över de frågor, som berör honom — på olika nivåer och i olika roller. Det är inte en intressentmodell av Eric Rehnman's typ, som Holmberg hävdar och TCO antyder. Rehnman's modell förutsätter att *en instans* har makten, men i sina beslut tar hänsyn till olika parter intressen — en upplyst despoti. Att utpeka socialutredningens demokratimodell som en upplyst despoti saknar dock grund.

Socialutredningen är inte beredd att, som

Holmberg, ge klienterna "lika stort inflytande över socialvården och övrigt samhällsarbete som LO och TCO numera kräver för löntagare ute på industrins arbetsplatser". Det finns goda skäl för detta — *medborgarnas* inflytande över socialvården tycks t ex bli litet i Holmbergs demokrati-modell. Klienterna är inte heller en enhetlig grupp, som kan jämföras med löntagarna som *kollektiv*. Klienternas inflytande över socialvården bör ske i deras roll som medborgare, enligt min uppfattning. Däremot bör de, som Lars Bremberg påpekat, kunna påverka sin *egen* situation — och där är redan insyn och samarbete med socialarbetarna väsentligt. (16)

Även jämlikhetsmålet måste preciseras. Det avser jämlikhet i både resurser och sociala relationer. Att diskriminering och segregation är oförenligt med jämlika relationer är självklart. Jämlikhet i resurser har emellertid uppfattats olika. TCO tycks mena att jämlikhet innebär lika ekonomiska resurser. Erik Allardt menar däremot att jämlikhet innebär en rättvis fördelning av nyttigheter. (17) Men rättvisa kan betyda många saker och kan motivera betydande skillnader i resurser — alltefter vår syn på rättvisa, som är ett högst komplicerat begrepp. Vi gör traditionellt en avvägning mellan fördelning efter *behov* och fördelning efter *prestation*. Ingendera principen motiverar exakt lika fördelning. Det finns också olika uppfattningar om rättvisa kriterier. (18) Om sådana kriterier ger inkomstskillnader — är då dessa rättvisa? Man kan där skilja på "*metodrättvisa*" och "*resultaträttvisa*", på liknande sätt som utredningen skiljer på jämlika *möjligheter* och ett jämlikt *resultat*. Att ge en klagande analys av dessa problem är en betydande uppgift.

Vi har visat att tillväxtbegreppet kan avse flera olika saker. Vi önskar ett brett tillväxtbegrepp men har avstått från en mera exakt definition. Det är därmed också oklart vilken vikt vi bör tillmätta tillväxtmålet.

Utöver dessa mål är också (val-)frihet fundamentalt. Man kan emellertid hävda att det ingår i målet demokrati — det är förmodligen också socialutredningens uppfattning. Detta bör emellertid utsägas mycket klart, eftersom frihet är ett

viktigt mål av övergripande karaktär. Socialutredningen menar också att jämlikheten innefattar målet solidaritet. Jag instämmer helt i det men vill tillägga att jämlikheten bör uppfattas som "principiellt mer avancerad än solidaritetsvärderingen". (19)

Det är lätt att argumentera för ytterligare övergripande mål men det finns starka skäl att begränsa antalet yttersta mål — därför begränsningen till demokrati, jämlikhet och tillväxt. För varje del av samhället torde dessutom finnas övergripande sektorsmål för just den verksamhetsgrenen. Jag vill t ex betrakta full sysselsättning som ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken. Ett lika självklart övergripande mål för socialpolitiken är trygghet — om något mål karakteriserar *hela* socialpolitiken så torde det just vara trygghetsmålet, trots att inkomstutjämning av tradition också ansetts vara ett huvudmål för socialpolitiken. (20) Jag vill dock tillämpa tryggheten på alla välfärds-komponenter. Socialutredningen gör en precisering, som blir en i mitt tycke onödig begränsning av tryggheten till ekonomiska, fysiska och socialpsykologiska faktorer.

Gränserna mellan de övergripande målen och olika delmål ner till operationella arbetsuppgifter är svåra att dra. Verkligheten är helt enkelt inte indelad i klart definierade nivåer och områden. Alla målmedelschema förenklar verkligheten. Det finns redan därför anledning att inte överdriva deras betydelse — de är dessutom inte särskilt väl utvecklade. Betydelsen ligger än så länge mera i de bakomliggande resonemangen och analyserna. Värdet av målanalysen är därför också större än vad som framgår av resultatet i form av angivna mål och medel.

Delmålen står självklart i överensstämmelse med de övergripande målen. De kan också betraktas som medel att uppnå de högre målen. Skillnaden mellan mål och medel är därför inte så stor som den kan synas. Även de övergripande målen kan ses som medel att förverkliga "det goda samhället", eller på individuell nivå "det goda livet". Jag är således väl medveten om att tillväxt i resurser kan betraktas som medel. Dessa resurser kan användas för olika ändamål och får därför en över-

gripande karaktär — på alla områden tycks reformer också underlättas av ökade resurser. Därför är ökade resurser ett övergripande mål och ett medel för att uppnå "det goda livet".

De olika medlen kan ha en mängd olika effekter. Därför måste hela politiken bestämmas "simultant" — den samlade politiken bör uppfylla de uppställda målen — enskilda medel kan ofta inte ensamma svara för ett visst mål.

Med alla reservationer i minnet gör jag följande förslag till målmedelstruktur:

<i>Övergripande mål för hela samhället:</i>	Demokrati	Jämlikhet
	Tillväxt	
<i>Övergripande mål för socialvården:</i>	Trygghet	
<i>Delmål inom socialvården:*</i>	— — —	
<i>Konkreta arbetsuppgifter på operationell nivå:*</i>	— — —	

*Jag avstår från precisering av delmål och arbetsuppgifter.

Målkonflikter

Min skiss skiljer sig, föga överraskande, ganska litet från socialutredningen. Den skiljer på övergripande mål för hela samhället och för enbart socialvården/sektorsmål. Den utförligare diskussionen av *flera* mål ger också större möjligheter att diskutera *målkonflikter*. Socialutredningen behandlar visserligen en del målkonflikter men borde ha ägnat betydligt större uppmärksamhet åt dem.

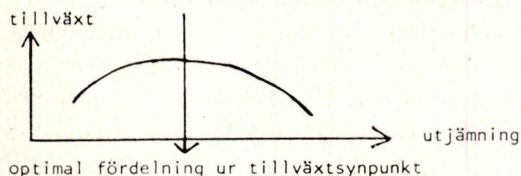
Man bör här skilja på en analys av *motsättningar i samhället*, främst kanske mellan kapital och arbete och mellan samhällsekonomi och företagsekonomi, och *målkonflikter för politiken*. När Föreningen Sveriges Socialchefer pekar på "skilda utgångspunkter i offentlig och enskild verksamhet" visar man på en av dessa motsättningar, inte på en målkonflikt för politiken. Socialutredningen har med all rätt först studerat sociala processer och sedan målen. Men det är också sant att motsättningar i samhället och målkonflikten för politiken hör nära ihop. Svårigheterna att uppnå målen

och lösa målkonflikterna är beroende av dessa motsättningar — även om inte alla konflikter ens ytterst är "en konsekvens av vårt ekonomiska system".

Målkonflikterna är dessvärre många och kan här endast beröras i korthet. Våra begränsade resurser tvingar oss ständigt till prioriteringar och redan dessa avvägningar är en form av målkonflikter. Den politiskt mest omdiskuterade målkonflikten är förmodligen den mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde, men vi har knappast anledning att befatta oss med den målkonflikten (som närmast berör den ekonomiska politiken). En annan klassisk målkonflikt föreligger mellan jämlikhet och tillväxt, eller i snävare bemärkelse mellan inkomstutjämning och ekonomisk tillväxt (BNP). Det senaste århundradet visar visserligen en ovanligt snabb både ekonomisk tillväxt och inkomstutjämning men vi föreställer oss ändå vanligen en konflikt. Till en del beror svaret på hur långt utjämningen går — det gamla feodalsamhällets privilegier och orättvisor hade knappast någon motivering ur tillväxtskympunkt. Myrdal argumenterar också energiskt för större jämlikhet som villkor för *snabbare* tillväxt i u-länderna. (21) Men för i-länderna gäller tydligen konflikten, enligt mångas uppfattning. Vi har kanhända nu nått en punkt, där en ytterligare utjämning skadar "de rikedomsbildande krafterna" — en lika gammal uppfattning som att skattestrycket "nu" nått ett absolut tak. Men om socialpolitiken genom en utjämning lyckas förhindra slum, misär och asocialitet är det ett viktigt bidrag till produktionen. Däremot behövs knappast inkomstutjämning för att öka köpkraften — det finns andra enkla metoder för det.

Sambandet mellan fördelning och tillväxt synes hos många ekonomer kunna illustreras av *figur 1*.

Fig. 1. Sambandet mellan tillväxt och fördelning



Det finns olika uppfattningar om var "den kritiska punkten" ligger, dvs hur långt utjämningen kan gå innan den börjar skada tillväxten. (22)

Trygghet och jämlikhet borde ofta gå att förena men där finns också en klar motsättning. Tryggheten är "konserverativ", dvs förhindrar plötsliga inkomstbortfall vid sjukdom, arbetslöshet osv. Kravet på jämlikhet innebär däremot en *förändring*, bl a en inkomstutjämning. Om tryggheten innebär att trygga de rikas egendomar blir konflikten uppenbar.

Det är också svårt att se ekonomisk trygghet som ett hot mot tillväxten. Den sägs minska det privata sparandet och arbetsviljan eftersom staten ordnar tryggheten. Men det privata sparandet kompenseras mer än väl av det kollektiva sparandet (tex AP-fonderna). Avvägningen mellan konsumtion och investeringar är för en uppgift för den ekonomiska politiken (liksom den totala köpkraftens omfattning). Både trygghet och jämlikhet torde skapa ett samhälle, som är gynnsamt för produktionen bortsett från en del "marginella" effekter (jfr ovan). De bör för vara värda någon produktionsminskning såvida de alls betraktas som mål. Den strukturomvandling och rörlighet som en snabb tillväxt av produktionen tycks kräva, kan dock vara ett hot mot sysselsättningen. Där finns en konflikt mellan åtminstone anställningstrygghet och produktionstillväxt, aktualiserad av bl a trygghetslagarna. Den har således en klar relevans för den socialpolitiska debatten.

Socialutredningen konstaterar att det är svårt att förena trygghet och frihet och tillämpar det sedan på frågan om tvångsåtgärder. Demokrati-målet sägs tala för frihet (valfrihet, frivillighet) medan trygghet stundom kan ställa krav på tvångsåtgärder. Enligt TCO visar denna målkonflikt "att den modell för övergripande mål som utredningen valt, vid nedbrytning, leder till orimliga konsekvenser och till sammanblandning av företeelser som är oförenliga". Men förekomsten av målkonflikter gör inte en modell med övergripande mål orimlig — det visar bara att vi inte kan uppnå alla mål vi uppställer. Det är ett totalt missförstånd att beteckna målkonflikter som en "sammanblandning".

TCO accepterar följande själv "modellen" men har en del kritik inom modellens ram. Genom att redan på övergripande nivå bryta ner demokrati-målet till ett delmål — att ge klienterna politiska resurser — tycks dock TCO undvika "sammanblandningen" och "förutsätter att konflikten demokrati-mål—trygghetsmål" upplöses. Detta bekväma sätt att kringgå målkonflikter på en övergripande nivå betecknas som en ny modell.

Socialutredningen förespråkar fr.a. frihetskra- vet — tvång bör undvikas i socialvården. (23) Den utesluter dock inte helt tvångs-ingripanden, vilket utlöste en omfattande debatt, där socialutredningen framstår som tvångets försvarare här på jorden. Ändå innebär en stor del av kritiken bara att tvånget borde flyttas till en annan ad- ministration! Även enligt kritikerna skulle social- vården vara inblandad i tvångsåtgärderna på ett utredande plan. Det hade här varit värdefullt om utredningen gjort en empirisk undersökning av hur tvångsåtgärder faktiskt används inom social- vården idag. Överhuvudtaget gäller att den ab- strakta måldebatten skulle vinna på en ökad em- pirisk förankring. Vi skulle därmed också få öka- de kunskaper om socialvårdens faktiska funk- tioner. "Vad vi saknar mest är inte övergripande abstraktioner, utan pregnanta verklighetsbilder", som Svante Nycander skriver i en kommentar till Socialvården i framtiden. (24)

De starka kraven på frivillighet stämmer väl överens med den ökade serviceinriktningen inom socialvården. Det är intressant att notera en mot- satt trend inom andra delar av politiken — jag avser en ökad styrning av konsumtionen. Det finns argument för en sådan styrning men det råder en påfallande omedvetenhet om parallellen mellan *valfrihet i konsumtionen, serviceinriktad social- vård och frivillighet inom socialvården*. Den är inte alls fullständig men det gäller i alla tre fal- len individens rätt att själv bestämma. Föreningen Sveriges Socialchefer betonar mycket starkt re- spekten för den enskildes integritet och möjlighe- ter att forma sitt liv efter sina önskemål — bör inte dessa tankar också tillämpas på individens konsumtion? Endast TCO ställer den intressanta frågan "om hur långt generella konsumentpolitiska

modeller kan vara bärande på socialvårdens olika områden".

Jag vill också skilja på frihet och resurser. Att man inte kan göra eller köpa en mängd saker be- ror ofta på bristande resurser — men inte på bris- tande frihet. Detta är, menar många, ett cyniskt resonemang. Min avsikt är dock inte att uttala nå- gon värdering, bara att precisera begreppet frihet.

Delmålen

Det är lätt att konstatera att socialutredningen inte lyckats bryta ner de övergripande målen till delmål för socialvården utan i stället ersatt dem med åtta huvudfunktioner. Ett försök till ett slags övergripande sektorsmål (för socialvården) görs i kapitlet om lagstiftningen. Där sägs att "samhäl- lets socialvård får medverka till att skapa gynn- samma levnadsbetingelser för människorna i sam- hället, att motverka sociala missförhållanden samt att tillgodose den enskildes behov av stöd och hjälp, omvårdnad och vård". Några mera kon- kreta delmål ges emellertid inte. Det är förvisso inte heller någon lätt uppgift och det har sina för- delar att i stället diskutera socialvårdens olika ar- betsuppgifter. Det har dock gjorts några försök att utpeka delmål. Sören Carlsson angav i sitt nämnda socialvårdsprogram utöver fem övergri- pande mål även nio långsiktiga delmål och femton punktmål för socialvården i Stockholm. Socialmi- nister Aspling presenterade 1971 ett tiopunkts- program för socialvården, som har tjänat som nå- got av tilläggsdirektiv till socialutredningen. För- eningen Sveriges Socialchefer försöker också skis- sera ett antal delmål för socialvården i sitt remiss- svar över socialutredningen.

Jag ska inte beröra de olika huvudfunktionerna frånsett socialvårdens roll i samhällsplaneringen, som även borde ha diskuterats på övergripande nivå.

Socialvården och samhällsplaneringen

Utgångspunkten är vad både socialutredningen och många andra påpekar: socialvården kan inte ensam lösa de sociala problemen. Dessa "samman- hänger med den grundläggande samhällsstruktu- ren och med den allmänna samhällsutvecklingen".

Därför borde de problemskapande faktorerna i samhället undersökas och de övergripande målen för hela samhället diskuteras utförligt. Särskilt borde målkonflikterna uppmärksammas för att studera socialvårdens svårigheter.

Ett av utredningens bästa avsnitt handlar också om sociala processer. Där behandlas särskilt arbetsmarknad och bostadsmarknad, urbanisering och familjens ändrade funktioner. Det stämmer ganska väl överens med min egen undervisning i socialpolitik. Kapitlets begränsningar är emellertid avslöjande för hela utredningen. Där talas om sociala förändringar och konflikter mellan olika klasser och grupper, utan att det alls utvecklas. Integrations- och konfliktspektrerna sägs komplettera varandra — men inte hur, vilket är det intressanta. Det räcker knappast att "konstatera att det finns vissa motsättningar i vårt samhälle och att dessa ger upphov till sociala problem som är väl kända för socialvården" — utredningen borde också beskrivit dessa motsättningar. "Enligt socialutredningen har de sociala problemen sin huvudsakliga orsak i det rådande samhällssystemet, skriver SSR. Socialutredningen ifrågasätter emellertid inte det rådande ekonomiska systemet eller samhällets nuvarande funktionssätt".

Socialutredningen borde ha talat klartext. Den borde redan i målanalysen ha diskuterat socialvårdens plats i samhället, hur, som TCO skriver, "socialvårdens mera kortsiktiga insatser bör integreras med mera långsiktiga allmänpolitiska åtgärder, som syftar till förändringar inom olika berörda samhällssektorer". Socialvården bör vara "övervägande komplementär", menar TCO. Samordningen med andra samhällsinsatser blir då viktig.

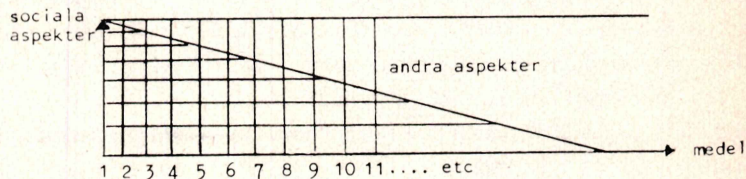
Man kan ge en enkel illustration till detta samordningsproblem. Vi har olika medel med olika effekter (figur 2).

Vissa åtgärder är starkt präglade av sociala aspekter. Åtgärderna 1—4 kan t ex representeras av socialvård, socialförsäkringar, arbetsmarknadspolitik och bostadspolitik. För andra åtgärder blir de sociala aspekterna mindre framträdande — för jordbrukspolitiken, trafikpolitiken, försvaret etc. blir andra aspekter mera centrala. Vi får då ett avgränsningsproblem. Var går gränsen mellan socialpolitik och annan politik? Poängen är att det finns ingen skarp gräns. I praktiken dras gränsen ganska snävt — socialpolitik är de åtgärder där de sociala aspekterna är särskilt framträdande. Varje sådan gränsdragning blir dels ganska godtycklig och dels alltför snäv. Det finns sociala aspekter på en mängd områden utanför socialpolitiken liksom att socialpolitiken ibland blir instrument för helt andra delar av politiken. Problemet är generellt, inte unikt för socialvården. Arbetsmarknadspolitik är inte bara vad AMS gör etc. Vid all *institutionalisering* av politiken riskerar man att förbise att *hela* politiken utgör en *enhet*, där de olika delarna måste samverka för att nå effektiva resultat. Det blir där mindre viktigt att definiera vad socialpolitiken egentligen är än att studera den totala bilden. (25) Det är därför som socialpolitiken måste studeras i ett större sammanhang.

Socialutredningen menar att "sociala problem uppstår i samspelet mellan individ och miljö" men lägger uppenbarligen stor vikt vid miljön. Det förs dock ingen diskussion om individens "utrymme" att inom en given miljö lösa sina problem och på egen hand påverka sin levnadsbana — något som TCO efterlyser. Den radikala synen är att betona de samhälleliga faktorerna, som socialutredningen försökt belysa i kapitlet om sociala processer.

Problemet med denna radikala uppfattning är att den lätt blir deterministisk — men vi vill ogärna tro att vi inte har något utrymme för självständigt handlande. När debatten kommer till åtgärds-

Fig. 2. Socialpolitiken — aspekt på hela politiken eller ett antal medel?



nivån betonas därför individens möjligheter att trotsa ogynnsamma sociala faktorer. Björn Elwin är t ex djupt upprörd över att socialutredningen talar så mycket om sociala processer. Hur ska man kunna motivera klienten om man inte ger honom själv någon del av ansvaret för sin situation? Men om det inte är han utan samhället som har ansvaret? Elwin moraliserar i stället för att analysera detta problem. Vad än svaret blir gäller det emellertid att ha en konsistent syn på *orsakerna* till sociala problem och vilka *åtgärder* som är lämpliga för att lösa problemen. Något överraskad blir man när utredningens betoning av sociala faktorer kritiseras från radikala utgångspunkter. Bengt Börjesson menar t o m att utredningen har en "konservativ samhällssyn" i anslutning till Elwins kritik. Pockettidningen R finner däremot att utredningen präglas av ett individualistiskt synsätt och Flemström—Ronnby kritiserar socialutredningen för att den inte diskuterar orsakerna på ett makroplan. Men de betonar samtidigt att åtgärderna måste utgå från att individerna själva *kan* påverka sin situation. De är inte nödvändigtvis motsägelsefulla — men man saknar en analys av problemet. (26)

Socialvårdens möjligheter att påverka hela samhället är naturligtvis begränsade, vilket med all rätt påpekas från många håll. Socialutredningen konstaterar att "huvudansvaret för samhällsplaneringen vilar på andra organ än socialvårdsorganisationen". Den hoppas ändå att socialvården ska kunna "eliminera eller motverka de med samhällsstrukturen sammanhängande orsakerna till sociala problem". Det bör inte fattas så att socialvården ska utföra alla nödvändiga åtgärder, inte heller alla de "långsiktiga, konstruktiva insatser" som utredningen vill sätta in i samhällsplaneringen för att motverka sociala problem. Förhoppningarna på socialvården tycks ändå stora och socialvården ges en kanske alltför central roll. När Pockettidningen R finner att krav på strukturella förändringar står i motsats till socialutredningen föreligger dock, vad jag kan förstå, ett klart missförstånd. När den menar att utredningens reformkrav inom socialvården motverkar ett jämlikt, demokratiskt och solidariskt samhälle är det en högst diskutabel uppfattning. (27)

Socialutredningen anvisar visserligen tre klara uppgifter för socialvården: att tillföra samhällsplaneringen relevant information, att delta i själva planeringen och att bedriva s k samhällsarbete. På något sätt förblir ändå socialvårdens roll i det större sammanhanget oklar. Jag ser det som en följd av brister i måldiskussionen.

Socialvården som byråkrati

Den radikala analysen av samhället framhåller dess brister. Slutsatsen är kravet på reformer. Men samtidigt hyser man en stark misstro mot staten. Börjesson brännmärker "myten om de goda myndigheterna" — en myt som han menar sig finna i socialutredningen. (28) Den radikala analysen finner således starka argument för statliga ingrepp i marknaden men misstror staten så starkt att den ändå tvekar. Det gäller t ex socialvårdens roll som informationsproducent. Låginkomstutredningen och folk- och bostadsräkningarna har råkat ut för liknande kritik. Kurt Sjöström illustrerar problemet väl i sin bok Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället, där han hela tiden tvekar i sin syn på reformer.

Det är inte ologiskt att tycka illa om både marknad och byråkrati — men man måste välja och det är medvetenheten om detta som ofta saknas. I detta val bör vi inte ställa upp några ideala modeller, som förrycker jämförelsen. De bör f ö ofta ses som komplement snarare än som alternativ.

Ytterst handlar debatten om hur demokratin fungerar i Sverige. Om staten är ett demokratins instrument bortfaller åtminstone en del av kritiken mot socialvården. Men om den är kapitalisternas instrument (enligt extrem vänster) eller ett instrument för pamparna inom socialdemokratien och folkrörelserna (enligt extrem höger) får kritiken större tyngd.

Jag vill inte förneka detta dilemma men kräver större medvetenhet om dess natur. Att kritisera både marknaden och byråkratin har goda skäl men är skäligen enkelt. Analysen får inte stanna där svårigheterna börjar.

Några avslutande synpunkter

Ett principbetänkande om socialvården är en stor

händelse, som måste skapa debatt. Socialutredningens ambitioner har också varit så stora att den utmanar till kritik och kommentarer. Dess systematiska framställning — historik, målanalys, metodik och organisation, ekonomi, lagstiftning — ger den en vetenskaplig prägel, som väcker höga anspråk. Utredningen har också fungerat som lärobok för många.

Utifrån dessa anspråk är det lätt att visa att utredningen inte har motsvarat förhoppningarna i alla avsnitt. Den har inte gjort en förutsättningslös analys av hela socialvården. Mina krav på mål-medelavsnitten har varit av strikt samma karaktär som på en vetenskaplig avhandling — och jag har funnit brister. Ändå måste sägas att den utgör ett stort framsteg i jämförelse med mycket av den tidigare måldebatten.

Många kritiserar utredningens omfattning, ofta i moraliserande ton (den vill förhindra att den kommer till allmän kännedom — det finns trots det en sammanfattning på 100 sidor.) Samtidigt krävs tillägg — enligt TCO är nästan ingenting tillräckligt analyserat. Jag önskar också att utredningen vore kortare och språket enklare. Men det är faktiskt svårt att skriva kort och koncist, lättfattligt och uttömmande.

En parlamentarisk utredning har en svår uppgift. Den skall ge både saklig analys och politiska förslag. Det finns anledning att hålla isär dessa uppgifter. Teoretiska och empiriska undersökningar kan göras i bilagor, medan en kort huvudrapport kan innehålla politiska slutsatser. Socialutredningen skulle ha vunnit på en sådan metod — både i empirisk och teoretisk förankring och politisk klarhet.

Oklarheten är också en följd av ofrånkomliga politiska kompromisser. Olika "läsarter" är möjliga (om än inte alla lika rimliga). En korrekt tolkning måste bl a peka på dessa spänningar inom utredningen. En progressiv kritik skulle här, med utgångspunkt från utredningens egna värderingar, kunna ta fasta på de radikala inslagen, utveckla dem och opinionsmässigt binda en kommande proposition till en radikal version. Bara en total missstro mot socialvården och demokratin i Sverige — som hos Sjöström — kan rättfärdiga en ensidigt

negativ kritik.

Min egen kritik av socialutredningen har varit stark på en del punkter. Att en utredning har speciella svårigheter bör påpekas men motiverar naturligtvis inte någon sakligt mildare behandling. Men jag har också funnit förtjänster i utredningen och den har onekligen stimulerat debatten. Jag har också haft ambitionen att föra debatten vidare och vill instämma i socialstyrelsens — och säkert socialutredningens — uppfattning att analysen av socialvårdens målfrågor inte är avslutad i och med socialutredningens principbetänkande.

NOTER

1. T ex Mål för högre utbildning (U 68-debatt) och naturligtvis U 68:s huvudbetänkande, Högskolan, SOU 1973: 2, sid 46 ff.
2. Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken, SOU 1968: 60 (med bilagor i SOU 1968: 61, 62). Målet för arbetsmarknadspolitiken har formulerats som "full, produktiv och fritt vald samsättning".
3. Inom bostadspolitiken har trångboddhetsnormerna fungerat som operationella mål. Ett annat mål har varit att bostaden får kosta högst 20 % av inkomsten. Servicekommittén uppställde flera mål för boendeservicen: trygghet, gemenskap, jämlikhet m m. Boendeservice 2, SOU 1970: 68. Det s k miljonprogrammet från 1965 var ett typiskt konkret delmål. Invandrarutredningen uppställer tre mål för invandringspolitiken: jämlikhet, valfrihet och samverkan. SOU 1974: 69, sid 93 ff.
4. Paul Lindblom, Utvecklingslinjer och problem i socialpolitiken, i Per Holmberg, Välfärdsteori och välfärdsstat, citat sid 65. Artiklar om socialpolitikens mål har varit legio i våra vanligaste sociala tidskrifter de senaste åren. Vikten av mål för socialvården betonas starkt i Socialstyrelsens skrift Sociala mål Social planering (1972).
5. Kvar står tekniska förvaltningsproblem — ideologierna är döda, för att tala med Tingsten. Men den utjämning (om än inte död) av ideologiska motsättningar, som har skett, beror i hög grad på förbättrade *kunskaper* om samhället. Kvar står då i stället skillnader i *värderingarna*. Förändringar i verklighetssyn och värderingar tenderar att gå hand i hand, men jag tror att verklighetssynen här har varit primär faktor. Om man ser värderingarna som kärnan i ideologin — verklighetssynen

är ju en fråga tillgänglig för samhällsvetenskaperna — är emellertid inte den förbättrade och mera likartade verklighetssynen något egentligt tecken på ideologiernas död. Liberalismens successivt starkt ändrade syn på staten ser jag t ex främst som en följd av en förändrad verklighetssyn. Att kompromisserna, som är nödvändiga i en demokrati, tenderar att skymma skillnaderna får inte hindra oss från att se att de finns.

Det går alltså inte längre att hävda hur befängda åsikter om samhället som helst. Det finns numera statistik på arbetslöshet, trångboddhet, inkomstfördelning osv. Endast dogmatikerna framhårdar i sina gamla föreställningar — dogmatism kan just definieras som ovilja att ändra verklighetssyn i takt med nya kunskaper om samhället.

6. Wigforss har infört termen "provisorisk utopi" för att visa att ett ambitiöst reformarbete väl kan vägledas av framtidsvisioner — utan totalitära inslag — och bibehållen verklighetskontakt. Det går att slå en brygga mellan Poppers till synes oförenliga ("utopiska" och "reformistiska") strategier — därför att den provisoriska utopin är öppen för nya kunskaper och insikter (och för medborgarnas framtida önskemål).
7. Bengt Börjesson, Fattigdom. Om ett socialpolitiskt dilemma, sid 10. En liknande kritik har framförts av B Bagger-Sjöbäck och Lars-Erik Lundmark i Socialvårdens mål och metoder, sid 147 ff. Det klassiska verket är förstås H Simon, Administrativt beteende. Börjesson upprepar sin tveksamhet i Om socialvårdens funktioner, Socionomförbundets tidskrift 1975, nr 17.
8. Sten Johansson, Om levnadsnivåundersökningen, sid 29. Klart kritisk mot socialutredningens användning av övergripande mål är Björn Elwin, som finner att "det hela blir absurt". Artikel i Socionomen 1974, nr 22. En liknande reaktion finns hos Pockettidningen R, 1974, nr 5, som handlar om socialutredningen.
9. Kjell E Johansson, Noteringar och markeringar, sid 59.
10. Citat från Landstingsförbundets remissvar. Det framgår inte alltid om dylika kommentarer är att betrakta som kritik mot socialutredningen. I SSR:s yttrande står t ex: "De mål som socialutredningen angivit är i och för sig bra, men måste betecknas som så övergripande att de egentligen avser hela samhället". I ett referat i Socionomen upphöjs denna kommentar (kritik?) till rubrik för hela yttrandet: "Socialvårdens mål måste delas av hela samhället" — en rubrik som även dominerar tidningens första sida. Läsaren måste rimligen tro att socialutredningen här missat en väsentlig tan-

kegång. TCO hävdar som en "viktig invändning" att de övergripande målen är "en allmänpolitisk fråga". Kommunförbundet vill däremot "liksom utredningen" understryka den synpunkten. Pockettidningen R 1974, nr 5, hävdar konsekvent att socialutredningen tror att socialvården kan förverkliga de övergripande målen (t ex sid 13 f 50 o 91 f).

11. Sören Carlsson, Serviceinriktad och samhällspåverkande socialvård med samordnade resurser. Stencil 1971.
12. Socialt arbete — mål och medel. Där ingår även TCO:s sociala yrkesråds program.
13. G. Myrdal, Ekonomisk teori och underutvecklade regioner, sid 124.
14. Jag utesluter i denna diskussion om politiken mål såsom individens lycka, som tillhör privatlivet, i anslutning till Sten Johansson, När är tiden mogen, sid 13 ff.
15. Vi kan inte exakt definiera *alla* ord och begrepp, eftersom vi använder just ord för våra definitioner, som Popper påpekat. Att en definition är vag förtar inte dess betydelse, menar också K Boulding. "Almost all the great distinctions of life are vague." *The Boundaries of Social Policy*, Social Work 1967, nr 1, sid 3.
16. Per Holmberg i Börjesson/Holmberg, Två icke önskvärda remissvar, citat sid 55, 59 och 68. Lars Bremberg, Rätten till trygghet, sid 177.
17. Erik Allardt, Om samhällspolitiska mål, Social tidskrift 1971, nr 4 (i Finland).
18. Se något utförligare om detta i B Öhman. Något om fördelningspolitikens principer, Tiden 1975, nr 1. Det hade här varit intressant om utredningen gjort ett referat av debatten kring Rawls mycket omdiskuterade bok *A Theory of Justice* — men det är mycket begärt.
19. Kurt Samuelsson, Värderingar i svensk välfärds politik, i S Koblik, red, Från fattigdom till överflöd, citat sid 320.
20. Det råder stor enighet om detta. Se t ex Niklasson m fl, Valfärdsteori och ekonomisk politik, sid 150. Jfr också skrifter som Vår trygghet (Folk-sam) och Socialpolitiken — trygghetspolitiken (skrift av Sven Aspling).

Orsaken är lätt att finna: det är lättare att vinna allmänt gehör för trygghet än utjämning, som Kurt Samuelsson påpekat. Både C Welinder, Socialpolitikens ekonomiska verkningar, SOU 1945: 14, sid 8, och Liefmann-Keil, Ökonomische Theori der Sozialpolitik, utgår dock från att socialpolitiken är en fråga om inkomstfördelning (W: inkomstutjämning L—K rättvis inkomstfördelning). Bengt Börjesson menar att socialpolitiken har en trygghetsfunktion, som inte kan

överskattas men att den inte alls ökar jämlikheten. Börjesson/Holmberg. Två icke önskvärda remissvar, sid 7. Innebörden måste vara att vi kan skrota hela socialpolitikens (totala utgifter 1975: över 60 miljarder kr) utan negativa konsekvenser för inkomstfördelningen.

21. G Myrdal, Politiskt manifest om världsfattigdomen, sid 56.

22. Uppfattningen att utjämningen inte får skada tillväxten har framförts av t ex E Heckscher, Gammal och ny ekonomisk liberalism, sid 53 och (i varje fall inte "mera väsentligt") B Ohlin, Liberal utmaning, sid 26. Den innebär att utjämningen i sig inte har något värde — ingenting av tillväxten får offras. Den "kritiska punkten" identifieras av ekonomerna ofta som den marknadsbestämda lönestrukturen — båda som verklighetsuppfattning (en ytterligare utjämning skadar tillväxten) och som värdering (marknadslöner är i stort sett rättvisa) — när konkurrens råder på marknaden. Se t ex Ian Bowen, Jämlikhetsproblemet, sid 125.

Det råder som framhållits ingen enighet om denna målkonflikt. Se utöver Myrdal även Pekka Kuusi, som just betonat socialpolitikens förmåga att "mobilisera nya mänskliga kraftresurser för produktionsprocessen", 1960-talets socialpolitik, sid 77. Man bör kanske i denna debatt skilja på utjämningens effekter på att ha ett heltidsarbete och att göra extra arbetsinsatser (overtid, hårdare tempo, byte av arbete osv). Att ha ett arbete tillhör ett normalt socialt beteende — där jämlikhet rimligen är gynnsam — men att göra extra insatser stimuleras förmodligen av extra betalning och där kan en utjämning kanske minska arbetsviljan — det är alltså ett i dubbel mening marginellt problem.

Kurt Samuelsson har en utförlig diskussion om målkonflikter i bl a Politiken och ideologin, i Idéerna som drivkraft, En vänbok till Tage Erlander (1969).

23. Socialutredningen finner t ex tvångsinslagen i LSPV i vissa avseenden alltför stora. Den är därför inte beredd att vidga LSPV:s tillämpningsområde till socialvården. B Börjesson ger utredningen "en eloge för fintligheten i argumenteringen" — innerst inne vill nog utredningen ha tvång. Börjesson/Holmberg. Två icke önskvärda remissvar, sid 40. Att tvånget utvidgas till narkomaner markerar *inte* någon ny syn, bara att narkotika tidigare inte var ett aktuellt problem. Det *nya* i utredningen är att indikatorerna för tvång begränsas — den poängen undviks omsorgsfullt av många debattörer.

24. Moroten i DN, 2-11-1970. Jag instämmer helt i kraven på en kritisk granskning av socialvården i syfte att avslöja skillnaden mellan *manifesta* och *latenta* funktioner i socialvården, för att tala med B Börjesson, Om socialvårdens funktioner, Socionomförbundets tidskrift 1975, nr 18.

25. En *teoretisk* definition av socialpolitiken är det vågrätt skuggade partiet i figuren. En *institutionell* definition är att socialpolitiken består av (t ex) åtgärderna 1—4.

26. Björn Elwin, Socionomen 1974, nr 22. B Börjesson, Socionomen 1975, nr 3. Flemström—Ronnby, Socialt fältarbete, sid 72 f, 85 f. Pockettidningen R 1974, nr 5, sid 50.

27. Jag delar här SSR:s och TCO:s kritik av utredningen. Börjesson finner däremot att socialutredningen har "de mest beskedliga anspråk" på socialvårdens medverkan i samhällsplaneringen — utifrån samma utgångspunkter som TCO, tror jag. Men TCO är tydligare i analysen. Sociala mål i samhällsplaneringen är viktiga. Det är en sak. En annan sak är vilken roll socialvården bör spela. Den bör — tack vare insatser på andra håll — spela en marginell roll, menar TCO. Pockettidningen R 1974 nr 5, sid 91 f.

28. Börjesson/Holmberg. Två icke önskvärda remissvar, sid 26.