

24. Wardwell, W. I., Hyman, M., Bahnson, C. B.: Stress and coronary heart disease in three field studies. *J. Chron. Dis.* 17:73, 1964.
25. Marks, R. V.: Relationships between social aspects of demographic variables and coronary heart disease. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 45:part 2: April 1967.
26. Mc Donough, J. R., Hawes, C. G., Stulb, S. C., Garrison, G. E.: Coronary heart disease among negroes and whites in Evans County, Georgia. *J. Chron. Dis.* 18:443, 1965.

Social planering

Tankar kring ett FN-seminarium

Lars Bremberg

Direktör Lars Bremberg deltog 19—28 november i ett FN-seminarium utanför Köpenhamn som samlats under rubriken "Nordic Approaches to Social Planning". Ett 60-tal personer från 21 länder bearbetade ämnet i grupper och plenarsammanträden och gjorde också en utflykt till Malmö och Lund för uppskattade studiebesök. Bremberg ingick i den svenska delegationen som företrädare för Föreningen Sveriges Socialchefer.

Är vi i Norden världsbäst på socialplanering, så att det är meningsfullt att ta våra erfarenheter som utgångspunkt för ett internationellt seminarium? Nej, det är vi inte, men möjligheterna till konkreta anknytningar disciplinerade debatten vid FN-seminariet om social planering.

Definition och avgränsning av termen "social planering" är givetvis godtycklig. Ordet "social" kan ange att det är fråga om planering av socialvård, men det kan också få beteckna all samhällsplanering som har betydelse för människors livssituation. Skillnaden är kanske inte så viktig att understryka; vill man verkligen planera så blir problem och teknik likartade. Men vad innefattas då i "planering"? Skall man räkna dit sådana företeelser tidigt i processen som målformulering och grundforskning? Skall man räkna dit sådant från de senare stadierna i processen som genomförande, uppföljning och utvärdering?

Det är nog ärligast att konstatera att vi i Norden inte haft mycket av medveten, långsiktig och pro-

fessionell teknisk planering inom det socialpolitiska området. Vi har visserligen byggt ut omfattande sociala välfärdssystem. Hur detta gått till kan inte förklaras med hänvisning till vad de flesta skulle vilja innefatta i begreppet planering. Ty dit skulle väl närmast föras en process byggd på vetenskaplig metodik: att formulera problem, analysera dem, framställa hypoteser om problemets orsaker och hur det skall kunna angripas, formulera mål och göra upp en handlingsplan, genomföra den, följa upp och utvärdera den, eventuellt sätta upp nya hypoteser, formulera nya mål etc.

Jag har i en tidigare artikel i denna tidskrift (om Behandlingsplanering) pläderat för ett sådant "vetenskapligt" tillvägagångssätt när man inom socialvården griper sig an med konkreta problem och påstått att vi hittills sällan arbetat på det sättet. Samma kritik och efterlysning skulle med fog kunna riktas mot den övergripande planeringen inom socialpolitiken.

Rosengård en chock

För seminariedeltagare från mindre utvecklade länder ter det sig naturligtvis barockt att dels ta del av vår välfärd, dels höra oss beskärma oss över brist på planering. Reaktionen blir väl likartad den som drabbade seminariet när man besökte Rosengård i Malmö, en ny satellitstad som tycks ha allt av materiella resurser som man i många delar av världen knappast ens kan drömma om — och konfronteras med en svidande kritik mot bristande planering när det gäller frågor som kunde föra invånarna närmare varandra och motverka sociala skador.

Vi här uppe i Norden har kunnat bygga ut vår sociala omvårdnad utan avancerad planering, snarare som ett resultat av formulerandet av politiska mål. Skälen härtill är givna: vår materiellt sätt gynnade position och vårt stabila politiska system, inom vilket framförallt de socialdemokratiska partierna under många decennier kunnat genomföra sociala reformer i enlighet med sina sedan länge välkända partiprogram.

Att detta gått så bra som det gjort får väl tillskrivas ytterligare en omständighet — vår specifika form för kommunalt självstyre, som gett den politiska ledningen på central och lokal nivå möjlighet att tillsammans genomföra utbyggnaden av välfärdsstaten. I stor utsträckning har ju detta fått ske genom ianspråktagande av kommunernas resurser. Den folkliga förankringen har präglat utvecklingen.

I en starkt centraliserad statstyp torde det vara svårare att driva socialpolitik utan avancerad planering, byggd på datainsamling, prognoser och ekonomi.

När vi nu i de nordiska länderna är i färd med att skaffa oss instrument för social planering så är det symptomatiskt att detta sker i en

~~~~~  
*Att detta går så bra som det har gjort får väl tillskrivas vår specifika form för kommunalt självstyre, som gett den politiska ledningen på central och lokal nivå möjlighet att tillsammans genomföra utbyggnaden av välfärdsstaten.*  
~~~~~

period av centralisering och minskande av kommunernas inflytande och att dessa resurser tar sig uttryck i centrala forsknings- och planeringsenheter och i ett snabbt svällande styrningssystem byggt på normer och standards, råd och anvisningar.

Samtidigt är det väl också så, att vi nu i stort sett nått taket för skatteuttag och inte längre kan bygga ut välfärden endast på grundval av politiska utfästelser. Det är ju generellt så, att när väl ett beslut om ekonomiskt anslag till något ändamål fattas, så har det en tendens att följa med i all oändlighet. Ju mer vi bygger på på detta sätt desto mindre blir utrymmet för nya satsningar. I dag är vi närmast i det läget att vi måste göra motsvarande besparingar för att kunna få fram resurser för ett fortsatt reformarbete. Och det är också ett skäl för noggrann planering från finansdepartement och drätselnämnder. Det kommer att bli alltmer kärt att vara politiker: det räcker inte med att säga vad man vill ha, utan man måste säga ifrån vad vi inte har råd med. "Prioritering" börjar bli nyckelordet i svensk politik.

Det är ofrånkomligt att denna situation kommer att leda till en centralisering, till försök att få ett fastare grepp på planeringen. Det räcker inte längre att tillsätta en ny utredning varje gång man snubblar över ett problem. Vårt gamla traditionella kommittésystem måste kompletteras med fasta institutioner för forskning och planering.

Denna utveckling måste ovillkorligen balanseras med nya former för aktiv medverkan från alla berörda i målformulering, i planering och även i forskning.

På väg mot Ragnarök . . .

Det står alltmer klart för mig att vi är på väg mot ett socialt ragnarök om vi inte i tid stoppar centraliseringstendenserna, sammanförandet av människor i sociala enheter som är så stora att man upplever sig själv som maktlös. Socialstatistiken från våra nya sovstäder talar sitt tydliga språk. Om det är nödvändigt att ur vissa ekonomiskt/praktiskt/administrativt bedömda hänseenden till skapa stora kommuntyper, så måste en sådan utveckling tvingas att gå hand i hand med en miljö-

Det står alltmer klart för mig att vi är på väg mot ett socialt ragnarök om vi inte i tid stoppar centraliseringstendenserna, sammanförandet av människor i sociala enheter som är så stora att man upplever sig själv som maktlös.

planering som bygger på sådana invånarantal som ger möjlighet till kontakt, gemenskap och solidaritet. Som ger människorna en känsla av att höra hemma någonstans. Annars är det säkrast att nu börja fondera medel för den gigantiska socialvård vi kommer att behöva innan många år löpt förbi.

En fungerande demokrati måste bygga på alla människors deltagande, på enheter som inte är större än att alla som hör dit kan träffas för att diskutera sina frågor och besluta om dem. Demokrati skall byggas upp nedifrån, inte cementseras av slagord, galjonsfigurer och centralbyråkrati. Samma utveckling mot ökad alienation finns i fackföreningsvärlden, i privatföretagens fusioner och t ex i den scouthurtiga aningslösheten i arbetet på att i Stockholm skapa världens numerärt största socialapparat, stor som en fältstark arméfördelning av gamla typen.

Bakom denna utveckling ligger en tekniskt sett avancerad planering. Men sådan planering borde aldrig ha fått ske utan socialpsykologisk expertis. Inte heller närvaron av sådan är dock garanti. Kommunerna måste ha inflytande och närvaro i riksplaneringen, och inom kommunerna måste närdemokratin byggas ut så att gemene mans åsikter kan föras fram. Det är dock någotsånär i ett sådant system som vårt nuvarande samhälle formats. Hur vågar någon tro att det går lika bra i ett anonymt masssamhälle?

Klienterna är en del av allmänheten. Ibland har de specifika behov och vi i Norden har troligen ett ganska unikt system i de "konsumentorganisationer" som vuxit fram, för nuvarande och framtida patienter, för föräldrar till handikappade barn o s v. Jag är glad över att ha lyckats introducera detta tema på FN-seminariet och få med det i rapporten därifrån. Man konstaterade att inte minst när det gäller innovationer har dessa grupper lyckats få gehör.

Klientdemokrati är emellertid svårare än vanlig demokrati, i vart fall om man inte tänker på de mer lättillgängliga möjligheterna att tillförsäkra enskilda klienter inflytande på sin egen situation, utan strävar efter kollektiva former för inflytande. Jag tror uppriktigt sagt inte att det går, och jag är inte ens helt övertygad om att det skulle vara önskvärt om vi hade en fungerande närdemokrati.

Fälthälsöbetarnas medverkan

Däremot är det både angeläget och möjligt att bereda fälthälsöbetare säte och stämma på alla nivåer av forskning, planering och administration. De har kortare väg till konsumenterna och deras behov, de skall också marknadsföra planernas produkter ute i verkliga livet. Jag ser det inte som ett företagsdemokratiskt krav att just fälthälsöbetare inom socialvården skall ha mer att säga till om än andra lönearbetare. Kanske kan man våga påstå att i alla serviceföretag som direkt erbjuder sina tjänster till allmänheten är det angeläget att politiken utformas under starkt inflytande av dem inom organisationen som direkt möter kunderna.

Därför är det viktigt att socialarbetare sitter med när målen formuleras, planerna utformas, forskningsuppgifterna lämnas, och därför är det viktigt att man från socialarbetarkåren rekryterar personer till jobb som forskare, planerare och administratörer. (Möjligheten att bli politiker får var och en tillvarata efter egen förmåga och lust.) Detta krav togs nu med i seminarierapportens slutkläm, vilket jag också är glad för.

Dessa önskemål berörs intimt av socialarbetarutbildningen. Jag hade en givande diskussion med bl a chefen för danska socialforskningsinstitutet, Henning Friis, om detta. Han gjorde en kvantitativ invändning: visserligen finns det bara ca

Klientdemokrati är emellertid svårare än vanlig demokrati, i vart fall om man strävar efter kollektiva former för inflytande. Jag tror uppriktigt sagt inte att det går och jag är inte ens helt övertygad om att det skulle vara önskvärt om vi hade en fungerande närdemokrati.

En förutsättning för att orka med krav på förändringar är att man känner tillit till dem som fått sig makten anförtrödd. Den tilliten kan bara den känna, som vet att han kan vara med och påverka utvecklingen.

I 200 socialarbetare av typ "socio" i Danmark, men inom socialvården arbetar 125 000 personer, och de kan väl inte rimligtvis få vetenskaplig skolning allihop? Tja, men jag tror ändå att det kan vara riktigt att utgå från den högre socialarbetarutbildningen och dess resurser.

I många länder är det som i Sverige — man har särskilda högre institut för socialarbetarutbildning. Hos oss kallas de också för högskolor. Men dessa högskolor har aldrig fått resurser för forskning, har inga professurer. Eleverna kan vid dessa högskolor inte avlägga annat än sin skraddarsydd grundexamen. Dessa omständigheter måste för det första påverka lärarekryteringen. Det kan också tänkas påverka elevrekryteringen. Och det måste rimligtvis påverka atmosfären inom en sådan utbildningsinstitution.

En socialassistent möter i sitt dagliga arbete problem som han skall försöka beskriva, söka orsakerna till, finna lösningar på, planera motåtgärder mot. Han skall utvärdera sitt jobb, sammanställa erfarenheter och successivt påverka sitt handlingsmönster. Detta kräver vana vid vetenskaplig problemlösningsteknik.

Denne socialarbetare skall sedan sitta ner tillsammans med forskare, statistiker, ekonomer, stadsplanerare och administratörer och delta i deras arbete. Han bör kunna gästspela i eller övergå till sådana karriärer.

Integrerad socialarbetarutbildning

Det finns åtminstone två lösningar på detta problem. Antingen skall socialhögskolorna förses med forskningsresurser och ha möjlighet att utbilda forskare. Eller också måste socialarbetarutbildningen integreras med universitetsutbildningen i övrigt, bli en egen fakultet eller sektion på lika villkor. Personligen väljer jag det senare alterna-

tivet, som erbjuder mindre risk för isolationism, ger bättre möjligheter för multidisciplinärt arbete och för integrerade utbildningsvägar. Jag är övertygad om att tillskapande av en forskarkarriär för socialarbetare skulle leda till nya metoder, till att nya fält plöjs upp, kanske till en ny social vetenskap.

Nå, till slut: det stod nog klart för alla medverkande skandinaver vid detta seminarium att vi står inför en tid av åtstramning. Alltmer raffinerade metoder för styrning — budgetplanering, datateknik — kommer att betraktas som nödvändiga. Den gamla kära nummerhåsten "cost-benefit-analys" kommer åter att tas ut ur spiltan. Men kan vi bara kombinera denna utveckling (som kan ge oss mycket kunskap och förenkla rutinarbetet) med former för aktivt deltagande på alla nivåer för alla berörda parter, så kan vi undvika en utveckling som annars kommer att leda till allt mindre möjligheter för medborgerligt ansvarstagande.

Vi lär ska leva i ett "föränderlighetens samhälle". Är det bra eller illa? Det beror naturligtvis på vilka förändringar som drabbar oss och hur de står i relation till våra individuella behov. Men även bra förändringar oroar. En förutsättning för att orka med krav på förändringar är att man känner trygghet i systemet, tillit till dem som fått sig makten anförtrödd. Och den tryggheten och tilliten kan bara den känna, som vet att han kan vara med och påverka utvecklingen.