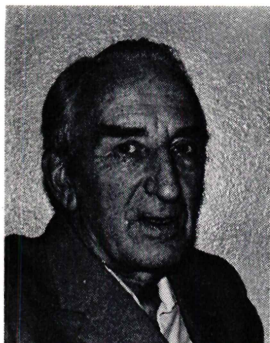


Socialpolitikens principiella grundvalar



Bertil Hellgren

Vid ett litet party i London för några år sedan berättade dåvarande socialattachén vid svenska ambassaden om en informationsgivares svårigheter. När han hade försökt att presentera det svenska ATP-systemet för engelska industriidkare hade han helt enkelt inte blivit trodd och han hade småningom funnit det lönlöst. Man ansåg att något sådant inte kunde existera i sinnevärlden.

Sverige har många andra anordningar inom socialpolitikens vidsträckta område som kan komma en främling att höja ögonbrynen. I stort sett tycks utvecklingen ha gått efter linjer, som efter råd och lägenhet har följts av andra nationer — arbetslöshetsförsäkringen långt efter de andra länderna i Europa är ett flagrant undantag med sin särskilda förklaring — och vi har med en rätt utpekats som ett socialt föregångsland.

När det gäller forskningen på området kan vi däremot näppeligen göra anspråk på någon framträdande plats. Visserligen har vi haft — och har — forskare med internationella meriter, främst ekonomen Gunnar Myrdal, men någon fast orga-

Grundprinciper i socialpolitiken heter en bok som nyligen givits ut av Bent Rold Andersen, forskningsledare vid det danska Socialforskningsinstitutet. Boken bör vara ett kärlkommet förvärv för soc. pol. studerande. För en socialpraktiker, som önskar utöka sina kunskaper om vad han egentligen sysslar med är boken en guldgruva, framhåller i nedanstående referat och recension Bertil Hellgren, 1:e sekreterare vid Stockholms läns landstings arbetsvårdsnämnd.

niserad inhemsk forskning har vi inte haft. Det nödvändiga teoretiska underlaget för de reformer och innovationer, som karakteriserat utvecklingen på det praktiska fältet, har från fall till fall initierats av statliga utredningar utom och inom departementen. Först under nästa år inrättas en professur i socialpolitik, länge efterlyst av dem som närmare konfronterats med socialpolitikens oarbetade frågeställningar.

Ett överväldigande vittnesbörd om hur långt vårt södra naboland Danmark ligger före oss ifråga om socialpolitikens teoretiska underbyggnad har nyligen framlagts med *Bent Rold Andersen*'s "Grundprinciper i socialpolitiken". (Nyt socialt bibliotek. Det danske förlag. 230 sidor, pris Dkr 56: 35.)

Författaren är forskningsledare vid det danska Socialforskningsinstitutet och uppenbarligen väl skickad att introducera socialpolitikens principiella och teoretiska frågeställningar både hos expertisen och hos intresserade lekmän. Att ge en uppfattning om avhandlingens innehåll möter betydande svårigheter, som endast delvis är beroende av att den är skriven på danska.

Vid sidan av eleganta formuleringar finner man då och då exempel på ologiska konstruktioner (meget avgørende; mellemlange ydelser = förmå-

BENT ROLD ANDERSEN:

Grundprinciper i socialpolitiken. Nyt socialt bibliotek. Det danske förlag. 230 sid. Dkr 56:35.

~~~~~

*Han har härvid stannat för bidragsgivningen  
från samhället som karaktistikum för  
socialpolitiken.*

~~~~~

ner av medellång varaktighet) och en någon gång väl stor mångordighet. Å andra sidan är de viktigare termerna mycket noggrant definierade och det är lätt att följa författarens resonemang. Vissa avsnitt är mycket tunglästa men det beror mera av ämnet än av författaren. Recensionsproblemet ligger snarare vid att det inte tycks finnas någon svensk begreppsapparat, som är tjänlig för behandling av socialpolitikens teorier och principer. I svensk sociallagstiftning liksom i handböcker i socialpolitik löser man mestadels definitions- och avgränsningsproblem med konstruktioner av typen "dem som..." eller "Är någon...?". När det i föreliggande arbete talas om "udmålingsregler" kan det heller inte översättas ordagrant; "utmättningsregler" leder ju tanken in på något helt annat. I denna uppsats har tillgripits termen "gradering". I gränsområdet mellan den fackliga terminologien och det allmänna språkbruket snubblar man också på enstaka ord; "adfærd" kan knappast ersättas med ett enda svenskt ord utan man får allt efter sammanhanget tillgripa betydelse, situation, belägenhet, tillstånd m. m. Ett annat ord som man oupphörligt möter i boken är "trang" och det vållar också bryderi, eftersom det i betydelsen yans förefaller att ligga någonstans mellan "behov" och "nöd". Intill dess vi får en enhetlig svensk vokabulär vore det kanske bäst att så långt som möjligt hålla sig till originalspråket.

Vad är socialpolitik?

Det första av bokens tio kapitel har rubriken: Hvad er socialpolitik? Förf. påvisar här huru- som Bismarcks arbetarförsäkringslagar på 1880-talet kom att leda in begreppet socialpolitik på åtgärder till förmån för arbetarklassen. På kontinenten vidareutvecklade man detta synsätt, medan utvecklingen i Skandinavien gick emot en utvidgning av målgrupperna, i synnerhet ifråga om ålderdomsförsörjning och sjukförsäkring men

även för barnbidrag och mödrahjälp. Även i Tyskland kom målsättningen småningom att tendera i denna riktning.

Förf. presenterar och analyserar olika försök som på senare tider gjorts att svara på frågan i kapitelrubriken. En från Tyskland härrörande beskrivning av socialpolitiken som ett system av ingrepp med det gemensamma syftet att korrigera för orättfärdigheter i inkomstfördelning, möter invändningen att vissa anordningar, exempelvis ATP-systemet inte alls tillgodoser detta syfte. En annan dansk forskare, J. S. Dich, har underkastat olika definitionsförsök en inträngande analys och slutligen frammanat bilden av en disciplin som omfattar alla ingrepp av en bestämd karaktär, oavsett deras syfte och på vilket område de göres. Han har därvid stannat för bidragsgivningen från samhället som karaktistikum för socialpolitiken varvid dock bidrag till skolväsende, militärutgifter etc. uteslutes såsom i princip tillfallande alla medborgare och därför inte påverkande individens situation.

Förf. till förevarande arbete finner att Dich inte underkastat sin egen definition en lika ingående analys och kritik som han låtit komma de tidigare definitionerna till del. Efter en omfattande och skarpsinnig analys av konsekvenserna av bidragsdefinitionen påvisar Andersen att den kvarlämnar mycken oklarhet om vad som skall falla under begreppet. (Här må inskjutas att för svenska förhållanden blir en definition som hårt knyter an till bidragsgivning, än mer tvivelaktig, bl a med tanke på den omfattande och differentierade socialvård som också måste ingå. Om en psykolog inom nykterhetsvården samtalar med en klient i terapeutiskt syfte kan man kanske se det som en bidragsgivning in natura från samhället men nog verkar det långsökt. Om man gör tankeexperimentet att en skyddad verkstad

~~~~~

*Om en psykolog inom nykterhetsvården sam-  
talar med en klient i terapeutiskt syfte  
kan man kanske se det som en bidragsgivning  
in natura från samhället men nog verkar det  
långsökt.*

~~~~~

Förf. finner på dessa och andra skäl att forskningen kan bedrivas även om man saknar en entydig avgränsning av området och han avstår från att själv framlägga något definitionsförslag.

inom arbetsvården under exceptionellt gynnsamma betingelser skulle kunna betala sina egna kostnader och klara sig utan statsbidrag eller tillskott från huvudmannen, skulle den då föras ur det socialpolitiska sammanhanget?)

Efter att ha underkänt alla aktuella avgränsningar av socialpolitikens område ställer förf. frågan: Hvad skall vi med en definition? Till svar framhålles bl a att det i stor utsträckning är forskningen på gränsen mellan de klassiska disciplinerna, tvärvetenskaplig forskning på besläktade fenomen och nya fackgrenars uppkomst på tvären av disciplinerna som har frambragt några av de mest beaktansvärda forskningsresultaten i nyare tid.

Förf. finner på dessa och andra skäl att forskningen kan bedrivas även om man saknar en entydig avgränsning av området och han avstår från att själv framlägga något definitionsförslag. Detta sätt att utveckla saken kan synas lustigt och det motsvarar för övrigt en klassisk definition på humor; en spänd väntans upplösning i intet. Innan avhandlingen kommit fram till den resignerade slutsatsen har den gett en grundlig information om avgränsningsfrågorna och de socialpolitiska principerna.

Centrala problem

Som socialpolitikens centrala problem framhålles *inkomstbortfall* till vilket komplex knytes *revalideringsproblematiken* och olika former av *förebyggande* åtgärder. För att belysa sådana spörsmål har socialpolitiken måst utveckla en uppsättning redskap, först och främst en begreppsapparat, syftande till att ge precisa beskrivningar av offentliga ingrepp i samband med inkomstbortfall och liknande situationer. Med denna och därtill hörande analysmetoder skall forskningen söka hjälpa de politiska beslutsfattarna till rationella avgöranden.

Efter att ha konstaterat att socialpolitiken förträdesvis har varit ett fält för ekonomer, vilket har övat inflytande på utformningen av begreppsapparaten och metoder, nagelfar förf. den spekulativa karaktären av vissa överväganden om verkningar av olika åtgärder:

Analysen af forventede adfaerdsreaktioner har således i vidt omfang bygget på forudsætninger om economic-man-handle-måde. Man forudsatte en psykologisk torso, en person, der avskyede arbejde men elskede arbejdets frugter, og som man derfor kunne drive till økonomisk virksomhed, såfremt man belønnede ham herfor med gode indkomster og straffede dovenskab med lave ydelser. Med en sådan modellkonstruktion kunne man — i hver fald på papperet og i similmatematiske konstruktioner — med stor nøjagtighed forudse, hvilken adfaerd, forskellige typer av sociale ydelser ville medføre.

I motsättning härtill lägges detta perspektiv på aktuella utvecklingslinjer:

En virkelig udbygning av socialpolitiken vil nok forudsætte 1) langt større anvendelse af empiriske undersøgelser og 2) formulering af adfaerdshypoteser m. v. på grundlag af de egentlige adfaerdsvidenskabers område — dvs psykologien og sociologien.

En sådan udvikling er da også undervejs. Ganske særlig er mængden av empiriske undersøgelser, der kan anvendes indenfor det socialpolitiske område, under acceleration.

Grundläggande begrepp

I kap. 2 presenteras de grundläggande begreppen i socialpolitiken, när det gäller kontantbidrag, nämligen *personkreds*, *tildelningsregler*, *udmålningsregler*, *finansiering* og *administration*.

Personkredsen förstås som en grov avgränsning. Som socialpolitikens centrala problem framhålles *inkomstbortfall* till vilket komplex knytes *revalideringsproblematiken* och olika former av *förebyggande* åtgärder.

~~~~~  
*När förf. därefter genomgår ett antal antaganden som skulle visa fördelarna med fasta regler, finner han dessa antaganden ihåliga.*  
~~~~~

ning av den grupp som kan ifrågakomma för förmångivningen. Tilldelningsregler innefattar alla de betingelser som skall vara uppfyllda för att en person skall få åtnjuta en viss förmån. Gränsen mellan de båda begreppen är inte helt klar.

När en person tillhör en förmåns personkrets och uppfyller dess tilldelningskriterier uppkommer frågan om storleken av det bidrag som i hans fall skall utgå. Detta bestäms av udmålingsreglerna, vars förekomst alltså förutsätter att förmånen skall vara graderad.

Reglerna fungerar som en "filtreringsmekanism", vars ändamålsenlighet kännetecknas av 1) att så vitt möjligt endast personer som efter förmånens syfte har behov av den, får tillgång till densamma, 2) att omvänt ingen person med behov av förmånen uteslutas samt 3) att storleken av de utbetalda bidragen så vitt möjligt avspeglar den önskade prioriteringen av föreliggande behov.

För svenska förhållanden kan de anförda villkoren förefalla gammaldags, eftersom socialpolitiken hos oss inriktats på att öka området för generella förmåner på bekostnad av den behovsprövade hjälpens omfattning. Upptäckten av "den nya fattigdomen", främst genom låginkomstutredningens undersökningar, kan emellertid komma att aktualisera behovsprincipen på nytt.

Efter en redovisning av huvudmotiven för olika sociala anordningar och för avgränsningarna påvisar författaren förekomsten även av irrationella motiv:

När revalideringslovens uddannelsehjælp förbehålles "erhvervshaemmede", vilket i praksis vil sige fysisk og psykisk handikappade og enkelte uklart, men snævert afgrænsede grupper av "socialt" erhvervshaemmede, kan det naeppe skyldes, at man ikke anser behovene hos fx personer ramt av strukturarbejdsløshed som lige så påtrængende. I disse tilfælde betår det socialpolitiske mo-

ment i de bagvedliggende overvejelser formentlig alene i, att "man må finde en grænse". Selve grænsen er formentlig først og fremmest bestemt av administrative overvejelser samt af, hvilke grupper av socialt ramte kategorier (fx personer med medlidenhetsvækkende handicap), det tilfældigt har kunnet samle en vis folkelig sympati. Lovgivningen rummer mange eksempler på dette...

Företelsen är inte unik för Danmark.

Bedömningen

Kap. 3 behandlar frågeställningen "skön" eller fullt lagbundna förmåner. Skillnaden gäller hurvida förvaltningsmyndighetens avgöranden i enskilda fall betr. tilldelning och gradering är uttömmande bestämda genom grundläggande föreskrifter i lag eller tillämpningsbestämmelser. För att belysa frågan har förf. redovisat de faktiska förhållandena ifråga om tilldelning och gradering för ett stort antal sociala förmånssystem. Förf. påvisar att det alltid är den sociala förvaltningens grad av bundenhet vid handhavandet av ett förmånssystem som beaktas i dessa sammanhang. Arbetsoförmåga till följd av sjukdom är exempel på ett fast kriterium t. ex. i relation till sjukförsäkringslagens sjukpenningförmån. Den sociala myndigheten skall inte bedöma om vederbörande är sjuk eller icke. Däremot föreligger i ett tidigare led, om sjukdomen skall styrkas med läkarintyg, en skönsbedömning, nämligen av läkaren.

När förf. därefter genomgår ett antal antaganden som skulle visa fördelarna med fasta regler, finner han dessa antaganden ihåliga. Särskilt starkt framhålls att den lika behandling, som de fasta reglerna skulle säkerställa, i många fall inte kan uppnås, därför att så många variabler ingår i bedömningen av tilldelning och gradering. I de fall en klar målsättning ifråga om en viss förmån entydigt för fram till att ett begränsat antal variabler kan utväljas som relevanta talar mycket för att fasta regler har fördelar framför skön. Om målsättningen åter för fram till att många variabler måste utväljas för att säkra den önskade likformigheten, möter ett uppställande av fasta reg-

Den kontanta förmånen förutsättes kombinerad med förebyggande eller behandlingsmässiga sociala insatser, vilket medför att man inte kan uppställa så enkla tilldelningsregler som ifråga om den sociala begivenhetens princip.

ler betydande svårigheter. I de fall där de variabler som bör ingå i bedömningen är svåra att objektivisera eller ingår i komplicerade helheter, kan det vara omöjligt att uppställa fasta regler. De kommer med stor sannolikhet att medföra skiljaktig behandling av likartade behov eller lika behandling av olikartade behov.

Ett antagande att fasta regler skulle innebära ett ökat rättsskydd för den enskilde möter författaren sålunda:

Det er ett spørgsmål, om den utilfredse, som ikke forstår afgørelsen i sin sag, ikke herved kan være ringere stillet end den, der udsættes for en skønmaessig afgørelse. Denne sidste har mulighed for at identificere det besluttende organ og kan tale sin sag. Med komplicerede faste regler, interne læggeklaringer og andre sagkyndiges udtalelser, systemet av praejudikater, kompetenceregler og cirkulerer diskuterer man derimod forgaeves.

Tilldelningskriterier

I kap. 4 ägnas tilldelningsreglerna ett mera ingående studium. Man kan uppställa tilldelningskriterier som bygger på en direkt undersökning av den potentiella förmånstagarens ekonomiska förhållanden och därpå grunda behovsbedömningen. Denna princip är administrativt besvärlig och obehaglig för förmånstagaren. Detta reser spørgsmålet om att finna andra och mera generella tilldelningskriterier, som indicerar behov. Sådana kan vara att löntagare mister sina inkomster på grund av sjukdom eller arbetslöshet, att medborgare mister förvärvsförmågan p g r a invaliditet, att kvinnor — efter minst 5 års äktenskap — blir änkor i en ålder av 55 år eller däröver, att en person uppnår 67 års ålder. Alla dessa förhållanden kan användas som indikatorer för behov och sålunda ersätta en konkret behovsbedömning. Sådana hän-

delser kallas "sociala begivenheter" och bedömningen säges ske efter "den sociala begivenhetens princip".

Som komplettering redovisas den *profylaktiska principen* eller *helhetsprincipen*, enligt vilken förmånerna icke knyts till konkreta sociala händelser utan sättes in som ett led i en social avlastning och ett stärkande av motståndskraften hos familjer som är utsatta för långvariga sociala belastningar eller anpassningsproblem. Den kontanta förmånen förutsättes kombinerad med förebyggande eller behandlingsmässiga sociala insatser, vilket medför att man inte kan uppställa så enkla tilldelningsregler som ifråga om den sociala begivenhetens princip.

Särskilt intresse ägnar förf. begreppet "erhvervshemmede", vilket användes som tilldelningskriterium för underhållsförmåner i samband med yrkesmässig rehabilitering. Varken lag eller tillämpningsföreskrifter definierar eller avgränsar begreppet. Det har t. ex. i praxis antagits att lagen inte är tillämplig när det gäller strukturarbetslöshet, trots att svårigheterna i dessa fall har klara sociala orsaker. Om däremot en person som drabbas av strukturarbetslöshet har en mindre men varaktig skada kan det vara möjligt att postulera att denna är en — i varje fall bidragande — orsak till de förvärvsmässiga svårigheterna, med påföljd att vederbörande kan betraktas som förvärvshindrad och få tillgång till revalideringslagens förmåner.

I Sverige är kriterierna för tillträde till åtgärder för "partiellt arbetsföra" så vaga att knappast någon av principiella skäl avföres från rehabiliteringsförmåner om han själv önskar åtnjuta sådana och kan bedömas ha någon kvarstående arbetsförmåga. I praktiken föreligger emellertid samma åtskillnad här som i Danmark, i det att en administrativ uppsplättning av arbetslöshetsåtgärder och arbetsvård går ända från arbetsmarknadsstyrelsens byråindelning till den kommunala hjälpapparaturens organisation och medför att "arbetslösa" och "arbetsvårdssökande" hamnar i olika sorteringsfack. Bortsett från den historiska bakgrunden till denna särindelning — arbetslöshetshjälp är av betydligt äldre datum än arbetsvården — kan man

Arbetslöshet uppfattas eller har uppfattats som något finare än arbetsvårdsbehov.

nog misstänka att ett statustänkande spelat sin roll; arbetslöshet uppfattas eller har uppfattats som något finare än arbetsvårdsbehov.

Invaliditetsbegreppet

Invaliditetsbegreppet i dansk lagstiftning och tillämningen av bestämmelserna rörande invalidpension göres i avhandlingen till föremål för en mycket intresseväckande analys. I likhet med den svenska lagstiftningen på området utgår invalidpension (hos oss sjukbidrag eller sjukpension) efter en 3-gradig skala, beroende av den bedömda omfattningen av skadan eller sjukdomen.

Tager man lagen efter ordalydelsen ger den besked om att invalidförsäkringsrätten skall ta ställning till huru den sökande skulle vara ställd om han blev placerad i en verksamhet som svarar mot hans förmåga och färdigheter och som med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet kan begäras av honom. Principiellt skall rätten skönsmässigt uppskatta den hypotetiska intäkt han skulle kunna uppnå i sådan verksamhet. I praxis är man emellertid klar över att en sådan placering, så framt den skall ske på den allmänna marknaden, medför full lön. Det avgörande blir därför i verkligheten att skönsbedöma möjligheten för att sökanden kan få en sådan anställning.

Herigennem bliver imidlertid lovens brøkvise nedsættelser af erhvervsevnen meningsløse, idet det i hvert fald ikke kan være tilsigtet med loven, at de skønnede beskæftigelsesmuligheder skal være nedsat til 50 pct. henholdsvis 33 pct. eller 0 pct., for at man kan få tildelt invalidepension. Invalideforsikringsretten ville i hvert fald ikke være i stand till at foretage skøn oven sådanne sandsynligheder på grundlag af læglige diagnoser og summariske oplysninger om sociale forhold.

Detta är ju en i formen stillsam men i sak förödande kritik av systemet. Man har svårt att

avvärja bilden av en tipskupong med otillräckliga garderingar. Även om tilldelningskriterierna inte är riktigt desamma i den svenska försäkringslagen torde analysen av det danska systemet med fördel kunna studeras även av den lagens uttolkare.

Tröskeffekter, samordningsproblem

Kap. 5 handlar om "udmålingsregler" och kommer därvid in på avdragsprincipen, motsvarande vad vi i Sverige kallar samordning av olika förmåner. Den förekommer bl. a. som praxis i den svenska social-hjälpen, avtalsbäst ifråga om löner vid skyddade verkstäder och lagstiftad, när det gäller förtidspensionering. Det är en av de mest elakartade företeelser som socialpraktikern möter i sin dagliga gärning. Trollet är margineffekterna, som inträder varhelst man har en trappstegsformad konstruktion av förmånsvillkor. Principiellt anses det att man skall ha ett incitament av ekonomisk art till egna ansträngningar och egna bidrag till försörjningen. Avdragen i den samhälleliga förmånen skall således vara mindre än det inkomsttillskott som vederbörande själv förvärfvar. Vid en viss punkt måste avdraget bli 100 %, nämligen omkring den gräns, där de egna inkomsterna överstiger förmånsnormen. Vid denna gräns och vid vissa intervallgränser uppkommer mot syftet stridande effekter. Man kan inte komma ifrån dem men däremot kan man med hjälp av teoretiska modeller konstruera system som i ett vart fall ger de minsta olägenheterna. Förf. ger dessa modeller dels i form av relativt enkla matematiska formler, dels i grafiska framställningar. Med deras hjälp bör det bli väsentligt lättare att bedöma konsekvenserna av lång eller kort avtrappning, stora eller små intervall etc. och välja den konstruktion som ger minsta möjliga nackdelar.

Det svenska ATP-systemet presenteras i kapit-

Det är en av de mest elakartade företeelser som socialpraktikern möter i sin dagliga gärning. Trollet är margineffekterna som inträder varhelst man har en trappstegsformad konstruktion av förmånsvillkor.

Det framhålles bl. a. att den socialpolitiska teorien traditionellt skiljer mellan social försäkring och social hjälp. Förf. finner särdelningen föga ändamålsenlig.

let i en föredömligt komprimerad men ändå klarläggande framställning. Förf. fäster avseende vid dess uppbyggnad framförallt genom att det visar att en kompensation för penningvärdesförsäkring kan inbyggas i en generell beräkningsformel enligt inkomstbortfallsprincipen. Däremot väcker det svenska och norska sjukförsäkringssystemet med inkomstklasser gensagor. Förf. finner att det inte finns någon hållbar motivering för detta system framför en direkt beräkning av dagpenningen efter inkomstbortfallsprincipen med glidande skala.

Socialförsäkring kontra socialhjälp

Kap. 6 avhandlar "social försäkring", "försorg" och andra system. Det framhålles bl. a. att den socialpolitiska teorien traditionellt skiljer mellan social försäkring och social hjälp. Förf. finner särdelningen föga ändamålsenlig. Nästan alla former av sociala förmånssystem är bland-former av olika system. Föreställningen att förmånstagaren själv bär bördan av bidragen och att denna sålunda inte övervältras på andra grupper ligger bakom tanken att vissa förmåner helt eller delvis bör finansieras genom särbidrag av enhetlig storlek medan förmåner enligt inkomstbortfallsprincipen bör finansieras av bidrag, som är en funktion av inkomsten. Denna synpunkt föres ibland ut i en ren karikatyr. Som exempel härpå anför förf. ATP-systemen i Sverige och Norge liksom i Danmark föreliggande förslag om allmän tilläggspensionering (ITP). Alla förutsätter att man endast svarar för bidrag av *pensionsgivande* inkomster (d v s att inkomster såväl *under* basbeloppet som *över* detsamma är bidragsfria).

Det er her tale om en millimeterretfaerdighed, der må forekomme grotesk på baggrund af den ringe viden om overvæltningssog tilbagevæltningssproblematiken.

Socialpolitisk strategi

Kap. 7 har rubriken: Den socialpolitiske strategi

och belyser frågan om angreppsriktningen mot de sociala problemen i samhället. Här är inte längre fråga endast om storlek och fördelning av kontanta förmåner utan om en fältherreblick över hela den sociala valplatsen. Det frågas: Skall man använda de begränsade resurserna allenast till att avhjälpa situationen för de allaredan drabbade människorna, eller skall man genom insättande av alla eller en del av medlen i tidigare led av kedjan begränsa rekryteringen av framtidens arbetslösa? Detta strategiska val är ett ofta förbisett problem i socialpolitiken. När den socialpolitiska insatsen i så hög grad har koncentrerats på de hårdast drabbade beror det bl a på kraften i allaredan föreliggande sociala behov men också på att man i hög grad har saknat och fortfarande saknar tillräcklig insikt i de flesta sociala problemkategoriers utvecklingsmekanismer och rekryteringsbad.

Derimod eksisterer der en ræcke antagelser og myter om sådanne sammenhaenge. Boligmangel, små boliger, sparsomt urstyrede boliger, overbefolkade boliger m.v. anses fx såsom årsag till en række sociale problemer. Det er muligt, at noget sådant er tilfældet. Men når vi skal skønne over, i hvilket omfang sygelighed, kriminalitet, alkoholisme, skilsmissefrekvens, skolefravaer, narkomani m.v. vil falde ved en given forbedring i boligstandarden, henvises vi stort sett til det rene gætteeri.

Detta är riktigt i sig och bör beaktas i den socialpolitiska debatten även hos oss. Men förf. handskas med en felaktig eller dunkelt konstruerad frågeställning. Det gäller ju inte hur många som blir botade vid bostadsbyte utan det gäller huruvida bättre miljöförhållanden kan verka förebyggande mot uppkomsten av asociala beteenden. Tyvärr blir inte frågan lättare att besvara genom

Skall man använda de begränsade resurserna allenast till att avhjälpa situationen för de allaredan drabbade människorna, eller skall man genom insättande av alla eller en del av medlen i tidigare led av kedjan begränsa rekryteringen av framtidens arbetslösa?

~~~~~  
*Varför är det ena resonemanget vetenskap  
och det andra att hänföra till myternas område?*  
~~~~~

denna precisering. Det torde höra till beteendevetenskapernas mest svårtillgängliga områden inom kasualitetsproblematiken.

Något förvånande vågar sig författaren efter denna salva mot antagelser og myter in på en detaljerad redovisning av de förhållanden som är att påräkna, därest vissa hypotetiska resultat av olika hypotetiska åtgärdsintensiteter jämföras med varandra. För att möjliggöra detta räknestycke konstruerar författaren en modell som utgår från antagande om en viss fördelning vid en given tidpunkt av befolkningen på en "normalgrupp" om 10.000 personer utan sociala komplikationer, en grupp om 1.000 personer, drabbade av lättare svårigheter och en grupp om 750 personer, som har drabbats av mera allvarliga svårigheter. I denna modell händer vissa saker: 500 "normala" blir "lättare drabbade", i gengäld blir 435 lättare drabbade återställda, 40 lättare drabbade blir svårare drabbade och 25 avlider. Vidare blir 10 personer ur normalgruppen svårare drabbade, medan 25 svårare drabbade blir återställda och 25 avlider. Allt detta under förutsättning att inga socialpolitiska ingrepp företages. Så långt kan modellen ha ett visst verklighetsunderlag, nämligen om man har undersökningsresultat på normalbefolkningen som bestyrker relationerna och flödet mellan grupperna. De framkomna siffrorna sättes sedan in i ett system med sex olika variabler ifråga om behandlingsintensitet, från endast "understöd" till "understöd och intensiv behandling av såväl lättare som svårare drabbade". Kostnaderna för understöd resp. behandling redovisas för de olika åtgärdesformerna och detta ger till sammanlagt resultat att endast understöd blir dyrast med 28,8 milj. och den mest intensiva formen billigast med 17,2 milj. Genom att sätta in ändrade antaganden om flödesresultatet av de olika åtgärderna får man givetvis ändrade ekonomiska resultat; en ändring härvidlag, som redovisas i boken, ger mindre skillnad mellan de oförändrade 28,8 milj. och de mest intensiva åtgärderna 21,2.

Kanske man måste vara allvarligt miljöskadad av akademiskt teoretiserande för att fatta skillnaden mellan detta sätt att summera rader av antaganden och presentera en slutsiffra än att helt enkelt implicera ett antagande, t. ex. att förbättrad bostadsstandard verkar förebyggande mot asocialitet. Varför är det ena resonemanget vetenskap och det andra att hänföra till myternas område?

Sant är att författaren ingalunda gör anspråk på att *bevisa* den finansiella succén av intensiv socialpolitisk aktivitet. Det säges att avsikten är att visa hur man kan göra sådana modeller och huru ändrade antaganden påverkar slutresultatet. Vad som emellertid är obehagligt med sådana modeller är att många kommer att fatta dem bokstavligt och tro på dem och basera argumentationen för en mera påkostad — och mera human resursapparat på att det blir så stora vinster för samhället. Därmed undanskymmes all annan motivering för största möjliga hjälp till den socialt drabbade och den pragmatiska politiker, som finner att "det blev inga vinster", saknar kanske sedan motivation för förbättringar av socialpolitikens fältapparat.

Socialpolitik och ekonomisk tillväxt

Kap. 8 ställer socialpolitiken i belysning av ekonomisk tillväxt. Det framhålls att det har varit en seglivad uppfattning bland ekonomer att socialpolitiken verkar hämmande på samhällets ekonomiska växt. Det har sagts att det säkraste välståndet består av ett stort antal arbetsvilliga fattiga. Manchesterskolans ekonomer ansåg att socialförmåner genom att hämma ekonomisk tillväxt i verkligheten förvärrade den sociala nöden och krävde därför avskaffandet av fattighjälp och andra sociala förmåner. Opposition mot denna den klassiska ekonomiens synpunkter har rests med två olika argument. Det ena är att socialpolitiken kan verka tillväxthämmande men att

~~~~~  
*Det framhålls att det har varit en seglivad  
uppfattning bland ekonomer att socialpolitiken  
verkar hämmande på samhällets ekonomiska  
växt.*  
~~~~~

Det ena är att socialpolitiken kan verka tillväxthämmande men att man likväl av humanitära grunder bör upprätthålla systemet med sociala förmåner.

man likväl av humanitära grunder bör upprätthålla systemet med sociala förmåner. Det andra argumentet är att sociala förmåner kan ha positiva verkningar på arbetarklassens hälsotillstånd och "moral", vilket kan upphäva de tillväxthämmande effekterna. Den sist anförda uppfattningen, som bl a förfäktades av kretsen kring Bismarcks socialförsäkringslagar, stödde sig på att industrialismen medförde en stark ökning av en rad sociala risker, som kunde hota arbetarklassens hälsotillstånd. Den allmänna otryggheten — som av den klassiska teorien uppfattades som en sporre till ekonomiska ansträngningar — uppfattades av "katersocialisterna" som en orsak till kriminalitet och asocialt betende, medförande reduktion av arbetsutbudet och nedsättning av produktiviteten. Förf. belyser frågan ur ett flertal olika synvinklar och framhåller bl a den snabbt skeende förändring av människors förhållanden som är ett gemensamt drag för u-länder och nationer i stark ekonomisk tillväxt. Han refererar också en del undersökningar, som åvägabringats under senare år, och som inte lämnat helt entydiga svar på frågeställningen. Ett intressant fält för studier av förhållandet tillväxt/socialpolitik erbjuder Grönland. En redogörelse för landets oerhörda omställningsproblem, som medfört att sociala anpassningsproblem blivit en växthämmande faktor och att ett omfattande system av socialpolitiska åtgärder där satts in som ett medel mot svårigheterna, avslutar kapitlet.

Fattigdomen

Kap. 9 har rubriken Fattigdom. Det påvisas att fattigdomen har minst två dimensioner, nämligen dels en ekonomisk dimension och dels begränsningen av de drabbades sociala möjligheter. Svårigheterna att göra korrekta jämförelser mellan människor och grupper understrykes med särskild tonvikt på att inkomstfördelningsstatistiken på de flesta håll använder en så kort period som

Det andra argumentet är att sociala förmåner kan ha positiva verkningar på arbetarklassens hälsotillstånd och "moral", vilket kan upphäva de tillväxthämmande effekterna.

ett år. Gruppen med låga inkomster innehåller därvid individer, vars inkomster permanent är låga, men också personer, som antingen tillfälligtvis fått låga inkomster under året eller också befinner sig i en tidsfas av sina livsförlopp, där inkomsterna är låga.

Rörande den psykologiska och sociologiska sidan av begreppet fattigdom är undersökningarna sparsamt förekommande. Människor med särskilt låga inkomster har ofta en ringa status, så till vida att deras inkomster och sociala placering ger ringa prestige i andra samfundsgrupper. Detta kan otvivelaktigt beröva dem en rad sociala möjligheter exempelvis till att slå näven i bordet och verka med sin personlighet och auktoritet gent emot funktionärer på sjukkasor, socialkontor, sjukhus, banker och skolor etc. En del undersökningar tyder på att fattiga ofta reagerar med apati och resignation gent emot samhällets officiella institutioner.

Den svenska låginkomstutredningens resultat överensstämmer med andra skandinaviska undersökningar. Det är berättigat att tala om "restfattigdom" ifråga om detta fenomen. Det är fråga om enskilda och grupper, som icke i samma omfång som andra har åtnjutit fördelarna av den allmänna stegringen av levnadsstandarden.

Olika möjligheter att angripa restfattigdomen eller den nya fattigdomen redovisas och diskuteras i fortsättningen av kapitlet.

Slutord

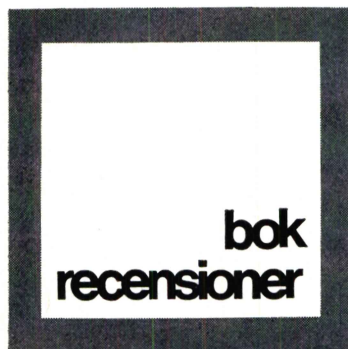
Det 10 och sista kapitlet har rubriken Den nye

Svårigheterna att göra korrekta jämförelser mellan människor och grupper understrykes med särskild tonvikt på att inkomstfördelningsstatistiken på de flesta håll använder en så kort period som ett år.

socialreform och redovisar bakgrunden och de överväganden som lett fram till förslag till en nydaning av den socialpolitiska administrationen i Danmark, innebärande bl. a. att primärkommuner, vilka förutsättes sammanslagna för att bilda tillräckligt befolkningsunderlag, skall bli det viktigaste administrativa organet till vilket skall samlas mestparten av de nu spridda administrationerna.

Som ett helhetsomdöme om det föreliggande arbetet må framhållas att det saknar svenskt motstycke, att det bör vara ett kärkommet förvärv

för soc. pol. studerande, som här finner en lärobok förmodligen lättillgängligare än arbeten på tyska och engelska språket och dessutom beskrivande en verklighet som ligger oss mycket närmare, inte bara rent geografiskt. För en socialpraktiker, som önskar utöka sina kunskaper om vad han egentligen sysslar med och vad de honom omgivande organen och myndigheterna sysslar med, är boken en guldgruva. Den måste också vara mycket värdefull för alla dem som i egen skap av fackmän eller lekmän kommer i kontakt med sociala problem.



Psykoteraپی i Sverige 1971

BERNT ROSENGREN och
ANDERS ÖFWERSTRÖM
(ed.):

Modern svensk psykoteraپی

Prisma 1971. 304 s. Ca pris kr.
21:—

Psykoteraپیcentrum heter en företeelse som några av tidskriftens läsare redan är väl bekant med och åtskilliga kanske hört talas om. Det är en slags ekumenisk rörelse, som försöker samla människor som arbetar professionellt med olika former av dynamisk psykoteraپی för att ge dem tillfälle att samtala i stället för bekämpa varandra. Det startade i början av

detta året och dess hittills mest konkreta livstecken är föreliggande bok. Denna har som sin viktigaste uppgift att vara en programförklaring, att manifestera den enighet som råder. Att betrakta boken som ett försök till uttömmande beskrivning av vad psykoteraپی sysslar med eller som lärobok vore orättvist.

Vad är det då man är enig om? Ja, det är i varje fall inte att Freud är bäst. Det är istället en människosyn, en hållning till dem som kommer för att få hjälp, men också till alla andra, till oss själva. Att beskriva vari denna syn består utan att bli vare sig teknisk eller larvig är svårt. Studenter i Lund som tillhör pingstförsamlingen är de mest pålitliga hjälparna vid Råby yrkesskola, som huvudsakligen tar emot narkomaner: "Vi förstår er. Vi är likadana själva. Det är en slump att ni är narkomaner och vi pingstvännar". Det är kanske en slump att jag är läkare (eller kurator eller familjerådgivare eller skötare) och du är patient.

Från ett sådant läge finns det bättre möjligheter just till förstående, den sortens förstående som bara provisoriskt och approximativt kan uttryckas i ord, som är en utsträckt hand och inte en klapp

på axeln. Fr. a. det ena av Johan Cullbergs bidrag liksom Bernt Rosengrens, Nils Gustavssons och Gunnar Västbergs handlar om detta.

De mera formella presentationerna måste med nödvändighet bli fragmentariska. Anna-Stina Rilton har åtagit sig den omöjliga uppgiften kort presentera psykoanalysen. Hon lägger fram två synpunkter: dels en presentation av jag-psykologin, dels en klargörande beskrivning av skillnaden mellan formal och dynamisk diagnos. Imre Szecsödy och Kjell Öhrberg skriver om korttidsterapi efter Malan's mönster, mycket klart och redigt. Det omdömet gäller naturligtvis också Inga Sylvanders bit om barnpsykoteraپی. Gruppteraپی skildras teoretiskt av Kjell Öhrberg och exemplifieras konkret av Lars Bremberg, som skriver om tillämpningen inom socialvården. Björn Laurell — ensam representant för det akademiska etablissemangen — skriver utmärkt didaktiskt om miljöterapi och konkretiserar med ett exempel från en alkoholistanstalt.

Den inledande artikeln skall inte förglömmas. Gösta Harding skriver om Paul Bjerre på ett sätt som gör läsaren nyfiken på Bjerres produktion.