

nytt
från **FSS**

FÖRENINGEN
SVERIGES
SOCIALCHEFER

Red.: Ingvar Svensson

"Integrerat samhälle"

Föreningen Sveriges Socialchefer har yttrat sig över förslaget till rapport från utredningen om den icke institutionsbundna socialvårdens målsättning och organisation: "Integrerat samhälle".

Inledningsvis betonas att det är tillfredsställande att utredarna tagit intryck av de senaste årens intensiva socialpolitiska debatt. Även om den sociala speciallagstiftningen sätter gränser för Socialstyrelsens principförslag finns det avsnitt i rapporten som väl torde kunna tillämpas både med nuvarande och en framtida förändrad lagstiftning. I fortsättningen av yttrandet anføres bl. a:

De övergripande målen

Det centrala begreppet i utredningen är helheten. Helheten, säger man "kan mätas som brister eller olikheter i fråga om ekonomiska resurser och social gemenskap — i integration. Eftersom det råder ett mycket starkt samband mellan fattigdom och social isolering så blir graden av segregation i ett samhälle en sorts totalbeskrivning". Ett sådant betraktelsesätt är enligt föreningen inte helt invändningsfritt. Fattigdom kan exempelvis också verka sammanhållande, som under 20- och 30-talen då de fattiga började ändra sina villkor. Dessutom borde uttrycket so-

cial isolering närmare ha definierats för att undvika begrepps-förvirring.

Utredningen går kanske något ytligt förbi förhållandet mellan gruppnormer och ramnormer. Det är växelspelet mellan dessa, säger man, som avgör hur den sociala kontrollen fungerar. Utifrån detta resonemang pekar man på att spänningen mellan de olika typerna av normer inte får bli för vida. Om så sker måste man komma tillrätta med detta genom att inom olika sektorer söka eliminera eller reducera moment som annars är ägnade att öka spännvidden i normer mellan individer och grupper. "Målet att öka integrationen mellan samhällsklasser i boendet måste sålunda få till följd en omfördelning av ekonomiska resurser och begränsningar i den enskilda äganderätten".

Det är viktigt att understryka den ekonomiska fördelningens betydelse för normsystem och värderingar. Det är ju så att det dominerande normsystemet är en följd av den maktfördelning som råder i ett samhälle. Dessa värderingar präglar lagstiftning, utbildning, sedvanor etc. När en individs handlingssätt kommer i konflikt med det etablerade normsystemet träder olika former av repression i kraft. Repressionen, vet vi genom en rad undersökningar, drabbar de svaga i större omfattning än de starka. Repressionen riktar sig främst nedåt. Så exempelvis har de sociala speciallagarna bl a i statliga utredningar betecknats som klasslagar eller, som utredningen själv uttrycker det, "att samhället i mycket stor utsträckning... är huvudsakligen inriktat på att tillfredsställa de starkare gruppernas behov". Utredarnas resonemang i dessa avseenden tyder på att det krävs helt avgörande förändringar i den ekonomiska och politiska maktfördelningen för att man skall uppnå

det "integrerade samhället". Föreningen finner det därför märkligt att utredningens förslag på strukturförändringar insatser tycks utgå ifrån den förutsättningen att det finns intressegrupper för de socialt svaga eller handikappade som har likartat inflytande och likartad mark som andra grupper och att de därmed balanserar varandra.

Föreningen vill således markera att de frågeställningar utredningen aktualiserat, i sin förlängning innehåller en rad betydande politiska och ekonomiska komplikationer.

Ett sådant konstaterande får inte verka handlingsförlamande. På relativt kort sikt kan självfallet viktiga politiska, ekonomiska och sociala förändringar genomföras. Om de utförs i en riktning som syftar till en medveten utjämning av människors villkor kan effekter som exempelvis ett ökat integrerat boende uppnås. Men de förklaringsmodeller utredningen redovisat bakom förhållanden som social skiktning framstår som ofullständiga om de inte kompletteras med analyser av samhällets mera avgörande skiktningssprocesser.

Delmålen

Utredningen har dragit fyra slutsatser av sina analys, varav den första lyder: "Det gäller att helt medvetet genom planering av strukturförändringar för alla öppna den allmänna bostadsmarknaden, arbetsmarknaden, service och rekreation. Vid behovet skall de allmänna marknaderna och tjänsterna kompletteras med nya tjänster som garantier". Detta delmål framstår som ambitiöst och lovvärt. Men dagens situation ger anledning till viss pessimism. Föreningen vill bl a peka på det under senare år kraftigt ökade antalet socialhjälpstagare, den omfattande arbetslösheten, vräkningarna och de stigande

kommunalskatterna. De grupper som befinner sig i nämnda otrygga situationer och svårast drabbas av kostnadsökningar riskerar att hamna utanför de sk marknaderna. Deras grundläggande problem löses inte primärt av socialvården. Utredningen säger också att man måste komma åt de "rätt fria marknadskrafterna" genom en planering av strukturförändringar. Men om sådana påståenden skall bli meningsfulla att diskutera, förutsättes en precisering av vilka strukturer man syftar på och vilka metoder som skall väljas.

Det första delmålet har nära samband med delmål två, "genom direkt socialarbete förmedla kontakter mellan arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, etc och de utsötta". Dessa kontakter bör rimligen leda till att man kan erbjuda lämpliga arbeten, bostäder m.m. Föreningen hade, som tidigare nämnts, gärna sett att utredningen antytt förslag till lösning på de problem som existerar på en arbetsmarknad som tenderar att bli allt mindre öppen för exempelvis personer i 50-årsåldern, handikappade och ungdomar som nyligen slutat skolan. På vår nuvarande bostadsmarknad är tendenserna inte heller så ljusa. Längre fram i rapporten konstaterar också utredarna att det gäller till varje pris att undvika den situation som nu föreligger nämligen att de betalningssvaga antingen får en undermålig bostad eller ingen bostad alls.

Att aktivera de utstötta och stödja dem är den tredje och sista uppgiften för det sociala arbetet. Detta delmål förutsätter att de betalningssvaga tillförs ökade resurser vilket kräver en rad politiska omprioriteringar. Föreningen menar att detta delmål bör ha goda förutsättningar att kunna förverkligas i flera avseenden. De avsnitt i rapporten som tar fasta på detta delmål innehåller en-

ligt föreningen också de mest konkreta och konstruktiva förslagen.

Samordnande planering

Föreningen biträder självfallet en sådan ordning för den sociala planeringen som syftar till större enhetlighet och ett effektivare resursutnyttjande. Det är ett banalt instämmande i ett tämligen självklart krav, som utredarna dock lyckats uttrycka på följande sätt: "Vid samordningen strävas efter att förutse sådana situationer och uppnå en medveten avvägning så att funktionsdugliga helhetsstrukturer kan bildas och hållas levande".

I utredningen poängteras stats och kommuns avgörande betydelse vid den fysiska planeringen. Föreningen vill till den delen hävda att den väldiga storstadskoncentrationen knappast kan ses som ett uttryck för den offentliga sektorns ensidiga önskemål. Det torde ändå förhålla sig så att företagslokaliseringen i inte ringa grad bestämmes utanför de etablerade politiska kanalerna. Stat och kommun har ännu inte tillräckliga instrument för att styra industrilokaliseringen. Därför måste vi bli dras med stadsbildningar, som dåligt svarar mot människors krav på en god miljö. De snävt företagsekonomiska värderingarna har en tendens att prägla samhällsplaneringsarbetet, vilket kommer till uttryck inte minst vid just länsplaneringen.

Om man, som utredningen förordar, vill arbeta med planering för 15-årsperioder är det av helt avgörande betydelse att sådana riktlinjer dras upp på politiska grunder. Därvidlag menar föreningen, att utredningen kanske alltför mycket bortsett från den styrande roll som bör ligga hos de politiska partierna, fackföreningsrörelser och andra intresseorganisationer.

Det måste vara utifrån en po-

litiskt bestämd perspektivplanering som femåriga handlingsprogram skall utarbetas och dessa bör naturligtvis i sin tur bli bestämmande för budgeteringsarbetet.

Föreningen har således invändningar mot delar av innehållet i rapporten, vilket inte hindrar att föreningen stödjer samordningssträvanden och medvetet planeringsarbete. Det är dock viktigt att socialvårdens roll bestämmas därför att med den som instrument kan enbart vissa — dock inte obetydliga — frågor lösas.

Bostadspolitik

Avsnittet om bostadspolitik innehåller en rad diskutabla påståenden. Det förhåller sig knappast så att den höga standarden (troligen åsyftas sk lyxutrustning) är den avgörande faktorn bakom de höga hyrorna. I stället spelar räntenivå, finansieringsvillkor, markpriser och byggnadsmaterielsidan den mest avgörande rollen för hyresnivån. Fastighetsägarna, menar man, skall stimuleras till förbättringar av det dåliga bostadsbeståndet. Föreningen biträder den uppfattningen men vill ändå understryka att åtgärder i den riktningen redan tagits genom bl.a. den nya hyreslagen. Ytterligare väsentliga förbättringar kan ske genom bildandet av kommunala saneringsbolag och införande av särskilda saneringsavgifter.

Det är inte heller korrekt att generellt påstå att de betalningssvaga ställs åt sidan vid lägenhetsfördelningen. Bostadstillägg och socialhjälp fungerar som, om än bristfälliga, så dock korrigerande medel. Däremot kan den ekonomiska tröskeln för att köpa insatslägenheter bli för hög. Detta kan man komma tillrätta med genom generösa lån från kommunen. Det är dock helt uppenbart att hyresnivån i nyproduktionen ligger för högt. En rad åtgärder krävs för att sänka den. Förening-

en har pekat på några såsom räntenivå, finansieringsvillkor m m. Sannolikt måste man också se över bl a lägenhetsstorlekar, de kraftiga höjningarna av avgiften för vatten och eltaxor och utnyttjande av gemensamhetsutrymmen.

Utredarna angriper fördelningspolitiken då det gäller skilda ägarekategorier. Deras "behöriga" intressen skall tillgodoses. Beskrivningen förefaller något vårdslös. Studerar man efterkrigstidens bostadspolitiska program är det ju så att man på detta område mer än något annat satsar på att åtminstone i det förvaltande ledet kraftigt reducera privatintressena.

Det är en uppenbar fördel att de allmännyttiga och kooperativa företagen så kraftigt dominerar nyproduktionen. Det är otvivelaktigt ett av de viktigaste medlen för att motverka att betalningssvaga grupper placeras i sanneringsfärdiga lägenheter. En ökad medvetenhet hos politikererna skulle motverka skiktningen påstår man. Även det påståendet framstår som kanske alltför kategoriskt. Utredningen tycks bortse från den enskildes ekonomiska och sociala situation vid bostadsvalet, och från de komplikationer som är förenade med en styrning av lägenhetsfördelningen efter en schematisk syn på socialgruppstillhörighet. Är det exempelvis alldeles självklart att tjänstemannen bättre än den enskilde kan bedöma vilken typ av bostad den senare önskar och inom vilket område han vill bo? Systemet förutsätter egentligen en total bostadsransonering och motiverar därför en ganska ingående analys. Det förefaller för eningen mera rimligt att i dag förorda en fördelningsprincip som innebär att den bostadssökande presenteras de bostadsalternativ som är tillgängliga och utifrån dessa gör sitt val. Det sy-

stemet måste dock förenas med möjligheterna att träffa ett reellt avgörande. Det ställer bl a krav på en rimlig hyresnivå, generösa bostadstillägg och insatsfria lägenheter. Den styrning som kan bli nödvändig måste i första hand avse utrymme och hygieniska förhållanden. I avsnittet har man inte på en rad diskuterat på vilket sätt hyresgästerna skall kunna öva inflytande över sin bostadsmiljö och lägenhet.

Socialvårdens planering

I stort anser föreningen att detta kapitel hör till rapportens mest förtjänstfulla. Avsnitten om personalplanering, planering av ekonomiskt stöd liksom barnstuge- och fritidsplanering har bl a stöd i aktuella utredningar och innehåller intressanta och konstruktiva förslag på en ny inriktning av socialvårdsarbetet. Föreningen tänker då främst på försöksprojektet i Tierp, som bl a innebär en ny arbetsfördelning och yrkesrollanalys, förändring från en ny ofta förödmjukande socialhjälpstövning till att i stället tillämpa sk normalbudgetar och normalbelopp samt en samordning av lek- och fritidsverksamhet för barn, ungdom och vuxna i enlighet med tankegångarna från betänkandet "Barns utemiljö".

Avsnittet om hård- och mjukdata för bättre planeringsunderlag innehåller en tabell från låginkomstutredningens "Levnadsnivåundersökning" som påvisar — ofta stora — skillnader mellan socialgrupperna. Föreningen är något förvånad över att man inte närmare kommenterar dessa uppgifter. I stället övergår man till att förespråka en samordning av social-, hälso- och sjukvård. Sådana samordningssträvanden som leder till bättre service och adekvatare hjälpformer, är givetvis föreningen inte motståndare till. I detta sammanhang vill för-

eningen dock påpeka att socialstyrelsens egen interna organisation knappast underlättar de samordningssträvanden som förespråkas i rapporten. Uppläggningsen av detta avsnitt kan emellertid lätt ge intryck av att en sådan samordning skulle ha avgörande betydelse för att få till stånd en utjämning mellan människors (socialgruppers) levnadsvillkor. Föreningen vill härmed endast peka på att samordnade sociala insatser av dessa samhällsorgan naturligtvis är mycket betydelsefulla men har relativt begränsad betydelse för att åstadkomma standardutjämning.

Många av synpunkterna på den uppsökande verksamheten kan föreningen instämma i. Vissa stycken har dock behandlats något lättvindligt. Så exempelvis betonar man den personliga integriteten och skriver bl a att "naturligtvis måste verksamheten bedrivas så att man strävar efter samarbete och avstår från förmynderi och tvång". Detta understryks också längre fram i rapporten där det heter "Nästan alltid är åtgärder mot den behövandes vilja och inställning meningslösa". Man skriver där också om att tillgängliga resurser inte bör ses som en kedja eller steg utan i stället som ett förråd av möjligheter som kan utnyttjas där de bäst behövs. Föreningen inser också att en sådan inriktning är synnerligen önskvärd men menar att den är svår att genomföra med hänsyn till de omfattande tvångs- och kontrollinslag som vidlåder dagens socialvård. Det torde vara komplicerat att utforma en f amtida socialvård i syfte att uppnå den målsättning socialstyrelsen angivit utan att man dessförinnan har löst inbyggda motsättningar av typ kontroll — hjälp/service och tvång — frihet. Föreningen anser därför att socialstyrelsen i sin rapport hade bort beröra des-

sa för socialvården så väsentliga problemställningar.

Socialvårdens kontakter utåt
Föreningen ställer sig i huvudsak positiv till de synpunkter som framföres i detta kapitel.

I avsnittet om samarbete kriminalvård—socialvård utgår man i rapporten emellertid från dessa organs nuvarande organisation. Integrationen stannar vid konferenser, ett visst grupparbete på länsplanet och ett sk ständigt utbyte av information. I den aktuella socialpolitiska debatten har man diskuterat även mera långtgående samordningsalternativ. Beröringspunkterna mellan den kommunala socialvården och kriminalvårdens sociala insatser är synnerligen påtagliga. Föreningen är närmast av den uppfattningen att det sociala och ekonomiska stöd som den enskilde är i behov av efter ett frihetsstraff bör ges inom ramen för den kommunala socialvården. Skälen för ett bibehållande av en särskild social organisation inom kriminalvården, är enligt föreningen inte övertygande.

Social distriktskommitté

Utredningen säger att människor skall kunna påverka sin vardagsmiljö. Det är en rimlig ståndpunkt. För att föra en nödvändig dialog med människorna måste man decentralisera vissa funktioner. Så till exempel förordar utredningen inrättande av sociala distriktskommittéer. Via dessa skall människorna kunna föra fram sina synpunkter till de centrala beslutsorganen. En formell distriktsnämnd kan inte nöjaktigt tillgodose sådana funktioner eftersom den kommer att präglas av individuell ärendehandläggning. Kommittén skulle bättre kunna upprätthålla en obruten kontaktkedja mellan fälstarbetare, den centrala tjänsteförvaltningen och den sociala centralnämnden.

Föreningen delar inte denna utrednings uppfattning. En formell nämnd torde minst ha lika goda förutsättningar att fylla kontaktfunktionerna som en kommitté. Delegationsrätten för tjänstemännen kan göras långtgående. Endast principiellt betydelsefulla och/eller stickprovsmässigt valda ärenden behöver behandlas av distriktsnämnden. Det finns därför utrymme för kontaktskapande verksamhet med distriktets invånare och framför allt kan ju en formell nämnd både ställas till ansvar för sina beslut och ställa "tunga" krav på kommunen om önskvärda förbättringar i olika avseenden inom distriktet.

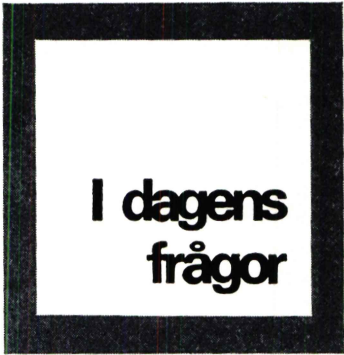
Socialvårdens förvaltning

Föreningen biträder utredningens uppfattning att socialvårdens företrädare skall ges möjligheter att påverka utformningen av den fysiska miljön och också kunna påtala de brister i samhället som människors sociala problem oftast är ett uttryck för. Föreningen vill vidare betona vikten av en aktiv uppsökande verksamhet och behovet av social service i närmiljö.

Utredningens principschema över social central framstår som väl genomtänkt och genomarbetad och klargör tämligen väl socialvårdens roll i service- och vårdarbetet. Den sociala centralens förlängning i form av områdesfilialer med olika yrkeskategorier företrädade menar också föreningen vara en organisatoriskt välmotiverad modell. Inte minst i större stadsdelsområden torde en sådan lösning vara användbar. Föreningen hade dock gärna sett att man i rapporten diskuterat de institutionella hinder som ligger i förslagets genomförande. Vi tänker främst på den sociala speciallagstiftningen — kontrollfunktionerna, tvångsinslagen, den auktoritära konstruktionen, byråkratin etc.

Sammanfattningsvis biträder föreningen de delar av förslaget till rapport som syftar till en bättre och mera medveten samordning och planering av socialvården och de sektorer i samhället som ligger den nära.

Vidare framstår förslaget till organisation av och innehållet i en social central som förtjänstfullt. Däremot hade föreningen gärna sett att utredningen gjort en grundligare analys av samhällets makrostruktur och socialvårdens roll i det sammanhanget. Som föreningen pekat på i sitt yttrande har man inte heller i tillräcklig omfattning framhållit de institutionella hinder som föreligger för förslagets genomförande.



I dagens frågor

Red.: Sten Söderberg

Världens mest brännande fråga — just nu

Generalsekreterare U Thant har i ett aide-memoire till medlemsstaterna uppmanat dessa att ställa ytterligare bidrag till förfogande för hjälparbetet bland de östpakistaniska flyktingarna i Indien och till det humanitära biståndet i Östpakistan.

I sitt aide-memoire av den 13 augusti fastslår generalsekreteraren, att även om hjälparbetet i Indien och Östpakistan genomförs som två skilda aktioner, är