

Varför måldebatt?



Paul Lindblom

Det är mycket lätt att starta en måldiskussion, som rör samhällets insatser på något bestämt område, hälsovård, bostadspolitik, högre utbildning, socialvård etc. Det är mycket svårare att leda diskussionen till ett slut, där resultaten är någorlunda entydiga och någorlunda lätta att presentera också för dem som inte är fackmän. Den erfarenheten tror jag att alla som sysslar med målanalyser och måldebatter har gjort eller kommer att göra.

Men det är också skäl att slå fast att målanalyser är av den karaktären att har man en gång börjat med det, är det svårt att sedan tänka bort dem ur diskussionen. De behövs av flera olika skäl och det kan därför inte vara något argument mot dem att de kan vara komplicerade att göra och att tekniken på detta område ännu har många brister. I fortsättningen ska jag först dröja vid några allmänna synpunkter på målanalyser och därefter vid den diskussion, som har förts inom samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor.

Mål-medel-modeller

Teoretiskt är det lätt att se att målanalyser måste

En framtida socialvård, som utgår från bestämda värderingar om vad den vill göra för människor, måste få en mycket mera aktiv roll i hela samhällsarbetet. Socialvården lär känna människors elementära livsvillkor och den kan med dessa kunskaper som insikt ställa krav på insatser inom en rad områden utanför socialvården. Med en sådan utgångspunkt blir det heller inte svårt att bygga upp ett förtroende mellan socialvården och medborgarna, framhåller Paul Lindblom i denna artikel.

Paul Lindblom har varit ordförande i arbetsutskottet i Samarbetskommittén för socialvårdens målfrågor.

byggas ihop med medelanalyser om de ska vara av något intresse. Det har att göra med att det finns mål på flera olika nivåer och att målen på alla nivåer utom den högsta samtidigt fungerar som medel för den närmast högre nivån. Ålderdomshem är ett medel för att lösa frågor som rör vissa gamla människor men hur detta medel ska te sig i verkligheten, har i hög grad att göra med vilka mål vi ställer upp för vården av äldre människor, som är beroende av en viss hjälp från samhället. Och denna bedömning går i sin tur tillbaka på ännu allännare värderingar av vad människor kan fordra av samhället ifråga om ekonomisk trygghet, personlig service och omvårdnad etc.

Med tydliga mål—medel—modeller upptäcker man också när det finns risk för intressekollisioner i samhället. Det är omöjligt att helt undvika sådana. Vi måste — också om vi inte är särskilt entusiastiska över det — göra avvägningar och prioriteringar. Och det finns situationer, där den enskildes önskemål på ett eller annat sätt går i annan riktning än samhällets.

Jag tror att det just vid sådana tillfällen är särskilt betydelsefullt att man verkligen anstränger

sig att så tydligt som möjligt formulera både övergripande mål och delmål/medel på lägre nivåer, innan man gör det slutgiltiga ställningstagandet. Och det kan verka som om detta krav skulle vara uppfyllt i allmänhet. Men så är inte fallet. Det ger socialvårdens historia många typiska exempel på. Där har vi inbyggda mål, som rör samhällets önskan att utöva kontroll över medborgarna i olika former, men dessa mål är sällan direkt formulerade utan är relativt dolda både i lagtexter och i anvisningar om tillämpning och det kan därför tyckas som om målen nästan enbart rör individens trygghet och välfärd.

Därför är det mycket angeläget att söka formulera på ett generellt och principiellt sätt vad man anser att socialvården har för uppgift i vårt samhälle. Först sedan man har gjort detta, kan det bli meningsfullt att börja diskutera om exempelvis sociallagarnas innehåll, socialvårdens organisation, gränserna för var socialvården ska ha möjlighet att ingripa, på vilka sätt man kan hjälpa människor i olika situationer osv.

Traditionens roll

En målanalys leder nästan automatiskt till en undersökning av den tradition som finns på området. Ifråga om socialvården är en sådan tillbakablick väsentlig, eftersom de gamla värderingarna har varit mycket seglivade här. De förändringar som har skett genom lagstiftningsåtgärder har varit föga djupgående, det gäller barnvårdslagen, nykterhetsvårdslagen men också socialhjälpslagen, där det nya namnet var avsett att markera ett brott med den äldre fattigvården.

Vad man ganska snart upptäcker vid en sådan undersökning, är att samhällets önskan om att utöva kontroll över medborgarna har varit det som satt sin prägel på lagarna. Direkta vårdåtgärder har underordnats denna önskan att kontrollera människors beteenden. Detta var ett naturligt sätt att se på lagens funktion i ett icke demokratiskt samhälle men det märkliga är att denna funktion har överlevt alla förändringar i samhället i övrigt. Det kan sannolikt förklaras av att socialvården så länge har varit ett relativt slutet

system med få kontakter med samhällsutvecklingen på andra områden.

Genom den stora satsningen på socialförsäkringarna och barnbidragen har också en del av socialvårdens uppgifter kommit att betraktas som mindre betydelsefulla. När den grundtrygghet, som vi anser att samhället ska garantera, till övervägande del bygger på socialförsäkringar, barnbidrag, bostadstillägg etc anses det inte vara lika angeläget att diskutera formerna för den ekonomiska hjälpen inom fattigvård/socialhjälp och därför har det patriarkaliska mönstret kunnat fortleva där.

Bilden är mera komplicerad ifråga om barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen. Den starka moralismen hos nykterhetsorganisationerna och de frireligiösa rörelserna har i varje fall varit en viktig faktor i utvecklingen och har satt sin prägel på barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen. Den senare lagen har ingen internationell motsvarighet och den är med sin ohöjda moralism, intolerans och förmyndarmentalitet ett unikt aktstycke i ett demokratiskt land. Bedömningen av barnavårdslagen är mera sammansatt men också i denna finns i botten en gammalmodig moralism och en naiv tilltro till enkla kontrollmöjligheter från samhällets sida, som gör att lagtillämpningen i det praktiska arbetet blir mycket svår.

Målanalys belyser bristerna

En målanalys kommer på detta sätt att ganska hårdhänt avslöja brister i vår socialvård. Avståndet mellan ideal, präglade av krav på demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet på lika villkor, och den faktiska vardagsverkligheten inom socialvården blir mycket stort. Det kan därför tyckas vara en hopplös uppgift att genomföra reformer. Man kan hänvisa till att det är nödvändigt med en viss kontinuitet i utvecklingen, att man inte på en dag kan få förtroendemän och tjänstemän att se på sitt arbete från ett helt nytt perspektiv och man kan som vi gärna gör i sådana här sammanhang peka på att reformer kräver resurser.

Men någonstans måste man börja och det är

med målformuleringarna vi ska börja — både för att klart se vilka brister det är fråga om och för att kunna göra diskussionen om de erforderliga medlen så realistisk som möjligt. Ett exempel: ett mycket viktigt medel i all socialvård är ett förtroendefullt förhållande mellan socialarbetaren och de människor som kommer i kontakt med socialvården. Men detta förtroende kan aldrig fungera på ett helt tillfredsställande sätt så länge socialvården är styrd av de nuvarande lagarna med deras upptrappingsfilosofi och deras hot att göra frihetsberövanden.

En diskussion om socialvårdens mål har också en annan nyttig effekt. Den tvingar oss att mycket utförligt analysera samspelet mellan socialvård och andra samhällsinsatser. Socialvården blottlägger en rad problem, som rör människor i dagens samhälle, men man behöver inte undersöka dessa problem särskilt ingående för att upptäcka att vissa av dem måste lösas utanför socialvården.

En smula tillspetsat kan man hävda att det har varit mycket olyckligt att socialvården ibland har haft för stora ambitioner. Upptrappingen inom barnvården och nykterhetsvården, som innebär att man börjar med milda öppna åtgärder och slutar med övervakning och frihetsberövanden, är ett uttryck för denna ambition. Den har haft en förödande inverkan på förtroendet mellan socialarbetaren och klienterna. Men den är onekligen tecken på en hög ambition. Hjälper inte en typ av åtgärder, ska vi ha möjlighet att gå över till annan typ, och om också dessa insatser är otillräckliga måste vi kunna gripa in ännu hårdare. Med en rimligare ambitionsnivå skulle socialvården tidigare ha upptäckt att många av de här problemen inte kan lösas genom de åtgärder sociallagarna har anvisat och att det finns åtgärder utanför socialvården som det kan vara värt att satsa på. Den utveckling mot mera medicinsk och psykologisk behandling på frivillig grund, som nu är på gång för de alkoholskadade är det enklaste exemplet på detta.

Samordningsproblem

Men många integrationsproblem mellan social-

vård och andra områden är ännu inte tillräckligt belysta. Vi kan tydligt se att det behövs en sådan integration men vi har kanske ännu inte hunnit utarbeta tillräckligt fina metoder för att samarbetet och integrationen ska ge bästa möjliga resultat.

Jag tycker kanske framför allt att det skulle behövas nya och friska synpunkter i diskussionen om samordningen mellan socialhjälp, arbetsvård och rehabilitering med utgångspunkt från vad man verkligen kan göra för en människa med nedsatt arbetsförmåga. Man möter här ganska ofta en arbetsmoralism, som döljer de centrala frågorna och som framför allt medför att vi undviker att ta ställning till vilka behov, vi ska tillgodosäkra för den det gäller.

Det är inte alltid så enkelt att man bara behöver eftersträva en koppling mellan en arbetsinsats och en ersättning för detta arbete. Just ifråga om svårt handikappade personer har vi all anledning att också diskutera de kvalitativa sidorna hos arbetet — möjligheten att uppleva arbetet som meningsfullt. Att denna synpunkt spelar en liten roll i det vanliga arbetslivet kan inte vara något skäl att strunta i den när det gäller människor som har såvrigheter på grund av olika handikapp.

Socialvården har hittills i alltför hög grad varit en instans, som har fått gripa in i brist på andra resurser. Den har godtagit denna roll alltför länge. En framtida socialvård som utgår från bestämda värderingar om vad den vill göra för människor, måste få en mycket mera aktiv roll i hela samhällsarbetet. Socialvården lär känna människors elementära livsvillkor och den kan med dessa kunskaper som insikt ställa krav på insatser inom en rad områden utanför socialvården — arbetsmarknadspolitik — bostadspolitik och samhällsplanering, hälsovård och sjukvård, kulturpolitik och så vidare. Med en sådan utgångspunkt blir det inte svårt att bygga upp ett förtroende mellan socialvården och medborgarna. De senare kommer att förstå att socialvården kan bli ett viktigt instrument för att påverka olika saker som sker i samhället så att detta samhälle blir mera människovänligt och mera beboeligt.