

Samverkan socialvård — arbetsmarknad



Georg Svahn

I artikeln diskuteras hur socialvård och arbetsmarknad samverkar. Mål och verksamheter jämföres. Syftet är att se om de båda områdena kan samverka för att göra samhällets hjälp mera "kundorienterad" och mera inriktad på individens "totala" behov. Författaren kritiserar verksamheternas mål. De är oklara och dåligt avgränsade från varandra. Det finns ett gap mellan mål och måloppläggelse, som skapar konflikt.

Slutsatserna är att önskad samverkan kräver att begreppet "full sysselsättning" ges en reell innebörd för alla och att målen uttrycks tydligare och avgränsas från varandra. Målen skall uttryckas så, att de kan läggas till grund för "produktionen" både beträffande kvantitet och kvalitet. De många lagarna bör samlas i en "arbetsbalk" och i en "socialbalk".

Avdelningschef Georg Svahn är chef för rehabiliteringsavdelningen vid Göteborgs stads socialförvaltning.

Det praktiska förverkligandet av vår socialpolitik är uppdelat på verk och förvaltningar efter lagområden, arbetsmetoder, utbildningsgrenar och andra liknande grunder. Vanligen har man, då man fastställt organisationen, eftersträvat en funktionell indelning. Samhällsföretagen har genom den valda indelningen stimulerats att odla sina specialiteter. Detta sker ofta utan att man klargör, om det gagnar konsumenten eller inte.

Nu tränger sig konsumentintressena allt starkare på. En slags kundprincip arbetar sig fram. Den innebär att konsumentens behov skall styra utformningen av samhällets vård. Det anses kräva en samlad marknadsföring av vårdproduktionen. Detta förutsätter en samverkan mellan vårdorganen, som måste kombineras med en stark och ändamålsenlig specialisering av den bakomliggande "produktionen". På annat sätt kan man inte

hålla och förbättra kvalitén på delinsatserna. Denna princip kallas ibland för "horisontell integration", ibland för "familjeprincip" men också "helhetssyn" eller "totalsyn".

Vi upplever nu på en gång strävan att förverkliga "kundprincipen" och strävan att höja produktens kvalitet. Samtidigt står det klart, att det inte är möjligt att inom överskådlig tid åstadkomma en ordning, där man levererar hela samhällets sociala produktion av sjukvård, arbetsmarknadsåtgärder, socialvård, bostäder m.m. genom en och samma organisation.

I syfte att få ut det mesta möjliga av de båda idéerna — samordning kring konsumentintressena och en ändamålsenlig specialisering — är den aktuella politiken inriktad på att sammanlägga likartade företag. Därigenom åstadkommes få men stora block. Problemet är att få dessa rätt specia-

liserade och att få dem att samverka med varandra. Det förutsätter klara gränser. Klara gränser bildas av att företagens mål och medel sammantaget täcker alla de behov, som samhället vill tillgodose, och av att dessa mål och medel för de enskilda företagen är klart avgränsade från varandra.

I det följande skall jag göra ett försök att från de angivna utgångspunkterna belysa de nuvarande samarbetsförhållandena och förutsättningarna för ett utvecklat samarbete mellan den kommunala socialvården och arbetsmarknadsorganen. Liknande problemställningar finns självfallet även mellan andra block inom den socialpolitiska verksamheten. De faller utanför ramen för denna framställning.

Bakgrund

Samhällets socialvårds- och arbetsmarknadspolitik har samma rötter. Arbetsmarknadsåtgärderna började brytas ut ur fattigvården omkring sekelskiftet. Då stod fattigvården för praktiskt taget all socialvård och arbetsmarknadspolitik samt för en god del av sjukvården. Arbetet var starkt inriktat på att avhjälpa den svåraste ekonomiska nöden och att minska samhällets utgifter. De första självständiga samhälleliga arbetsmarknadsåtgärderna hade till mål att minska fattigvårdsutgifterna. Fram till krisuppgörelsen 1933 var politiken helt inriktad på att hjälpa dem som drabbats av arbetslöshet. Därefter har arbetsmarknadsåtgärderna i gradvis växande utsträckning tagits i anspråk som konjunkturpolitiska medel. Arbetslöshetshjälpspolitiken har efter förstatligandet på 1940-talet ersatts av en aktiv, differentierad, sysselsättningsskapande politik. Genom förstatligandet blev arbetsmarknadspolitikerna mera hanterliga som instrument i konjunkturpolitiken. Efterkrigstiden kännetecknades främst av att kravet på full sysselsättning drevs på olika sätt. Begreppets innebörd har förskjutits mot allt högre krav både på sysselsättningsgrad och omfattning. Det har utsträckts till att omfatta alltfler grupper av villkorligt arbetsföra. Genom näringslivets och samhällets utveckling har nya drag kommit in i politiken. Ett väsentligt sådant är kravet på omställning efter

ändrade förhållanden. Det gäller både arbetskraft och industri. Alltmer har dessa insatser kommit att inriktas på att öka arbetskraftens rörlighet, mellan yrken och orter.

Socialvårdens utveckling från den tidpunkt, då samhällets arbetsmarknadspolitik började gå sin egen väg, utmärkes av att den ena biten efter den andra bröts loss från fattigvården: folkpensioneringen, nykterhetsvården och barnavården. Det skedde som en följd av ökade ambitioner. De tog sig uttryck i att det stiftades särskilda lagar och bildades särskilda nämnder för olika ändamål. Utbrytningen skedde efter målgrupper: sedligt försummade barn, alkoholmissbrukare, åldringar m.m. Från en annan utgångspunkt kan man se fackindelningen som en uppdelning efter symptom: alkoholism, ekonomiska problem, uppfostringsproblem o.s.v. Man kan också, om man ser till de syften som lagarna beskrev, betrakta verksamheten som uppdelad efter vad som nu kan betraktas som delmål. Att indelningen nu ter sig otjänlig skulle då sammanhånga med att samhällets mål höjts en nivå till. Det som förr var mål: att bekämpa alkoholmissbruk, att skydda barnen, att uppfostra barn och att avhjälpa ekonomisk nöd är nu delmål och medel för att nå ett annat, högre mål, att åstadkomma och/eller behålla social anpassning och funktion.

Arbetsmarknadspolitikens mål

När vi talar om arbetsmarknadspolitikens mål tänker vi först och främst på de idéer, som läggs till grund för samhällets, statens, handlande i frågor, som påverkar och styr arbetsmarknaden. Staten har två roller. Den ena är att skapa och underhålla förutsättningar för arbetsmarknadspolitik i vidaste betydelse. Dessa förutsättningar är rikt differentierade. Staten reglerar, genom lagar och förordningar, spelfältets storlek och utseende och reglerar uppträdandet på fältet, bestämmer vilka som får agera där och anger de sederegler som där accepteras och fördömes. I detta ingår också att ange vad spelet skall gå ut på, med andra ord att ange arbetsmarknadspolitikens mål. Den andra uppgiften är att tillsammans med de andra två parterna fylla fältet med verksamhet. Hand-

landet bestäms dels av uppfattningen om rollens omfattning, dels av om läget anses kräva ett kraftfullt eller återhållet spel.

När i det följande jämförelse görs mellan socialvårdens och arbetsmarknadspolitikens mål, är det de av staten angivna målen som åsyftas.

Staten har, när den uppställt de arbetsmarknadspolitiska målen, till stor del hämtat underlaget från de två parterna på arbetsmarknaden: arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer. Genom den utveckling, som vi haft här i landet, har dessa båda parter till stor utsträckning kommit att respektera varandras förutsättningar. Statens uppgift har därför mera blivit att uttolka parternas intresse än att vara skiljedomare.

Målen för den statliga arbetsmarknadspolitikens finner man i första hand i de riksdagsbeslut, som fattats i arbetsmarknadsfrågor. De viktigaste dokumenten är de, som låg under 1966 års riksdagsbeslut angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitik. Bakom detta finns den stora arbetsmarknadsutredningen.

Den statliga arbetsmarknadspolitikens är en gren av den ekonomiska politiken.

Den ekonomiska politikens mål är bl.a. att

”främja sund ekonomisk tillväxt” (prop 52: 1966).

Arbetsmarknadspolitikens mål 1

Det första av arbetsmarknadspolitikens mål blir därför att

skapa den balans på arbetsmarknaden, som främjar den ekonomiska politikens syfte.

Arbetsmarknadspolitikens mål 2

Som ett andra mål för arbetsmarknadspolitikens gäller att den skall

”åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning” (prop 52: 1966).

Målen brukar uttolkas så att det sista — på individen inriktade målet — skall gå före det första. Det är tveksamt om det just nu förhåller sig så. Starka krafter är dock verksamma för att åstadkomma en kombination av generella och selektiva arbetsmarknadsåtgärder förenade med

ekonomiskt-politiska medel av inkomstutjämnande natur, som möjliggör att arbetsmarknadspolitikens båda mål praktiskt kan förenas.

Arbetsförmedlingens mål

Arbetsmarknadsstyrelsen anger, i anslutning till 1966 års riksdagsbeslut, följande riktningsgivande mål för arbetsförmedlingen:

”att inom ramen för behovet av arbetskraft i samhället ge var och en som kan och vill arbeta ett verksamt och fullgott stöd för att förverkliga ett fritt och övervägt val av arbete.”

De angivna målen har alla det gemensamt, att de är ett slags allmänna idémässiga riktmärken. De är inte så utformade att de lämpar sig som instrument för handlandet.

Bakom och delvis vid sidan om dessa mål har de olika intressenterna på arbetsmarknaden sina mål.

Företagarintressena anses ofta styras av sin ekonomiska målsättning. Den brukar uppfattas vara

”att åstadkomma bästa möjliga vinst på sikt”.

eller mera lakoniskt uttryckt

”att överleva”.

SAF har i en analys om samarbetet i framtidens företag rekommenderat följande mål för arbetsgivarepolitiken:

”produktivitet,
arbetstillfredsställelse och
intressebalans.”

LO uttrycker arbetstagarnas mål bl.a. som

”full sysselsättning för alla människor, oavsett kön, ålder eller utbildning”.

I sitt arbetsmarknadspolitiska program 1967 redovisar LO en positiv inställning till tekniska förändringar och strukturell omdaning. Som huvudlinje drivs att krav på anpassning av arbetskraften måste motsvaras av insatser från företag och samhälle för att garantera den enskilde social och ekonomisk trygghet. Man kräver också att rekryteringspolitiken skall inriktas både på anpassning av arbetskraften och arbetsuppgifterna. Man utgår från att det är otänkbart att lämna dem, som drabbas av strukturomvandling, åt sitt

öde. Det ges därför endast två alternativ: omställningsåtgärder inom näringslivet eller samhällsåtgärder av ekonomisk eller sysselsättningsskapande art.

Socialvårdens mål

Om man vill finna mål för den kommunala socialvården är den första åtgärden att gå till socialvårdens lagar. Det ger dock inget användbart resultat, eftersom lagarna uttrycker den syn på vården, uppdelad efter målgrupper, symptom eller delmål, som inledningsvis skildrats. Den progressiva socialvården har lämnat den nivån. Vid de omorganiseringer av stora städers socialvård som nyligen skett har man därför fått formulera egna, övergripande, kommunala målsättningar.

I Göteborg har målen uppfattats så här:

"Den nuvarande socialvården kan således uppfattas som uttryck för strävanden att förebygga uppkomst av social missanpassning eller sociala störningar, att uppdaga och behandla sociala störningar, när sådana uppträtt samt att skydda den enskilde och samhället mot sociala skadeverkningar, som kan uppstå till följd av sociala störningar. Därjämte har socialvården i ökad omfattning sett som sin uppgift att lämna social service till medborgarna genom tillskapande av kollektiva sociala anordningar eller serviceåtgärder i enskilda fall".

I Malmö anges målen vara att

"Genom ett rikt differentierat åtgärdssystem, baserat på allsidiga kunskaper om klienten och hans miljö, söka förebygga anpassningssvårigheter i samhället eller, om sådana svårigheter redan uppstått, att rehabilitera klienten. Därtill kommer den allmänprofylaktiska verksamheten."

För den fortsatta jämförelsen förenklas dessa målsättningar till att

- förebygga missanpassning och störningar
- uppdaga och i syfte att åstadkomma

anpassning behandla socialt störda individer

- skydda individen mot följdverkan av sociala störningar
- lämna service

Målen förverkligande

Arbetsmarknaden

Det finns sparsamt med lagar, som reglerar arbetsmarknadspolitiken. De lagar som finns reglerar arbetsförmedlingsmonopolet, understödskassorna och arbetslöshetsnämnderna och förhållandet mellan arbetsmarknadens parter. Därutöver finns det i ovannämnda Kungl. proposition, nr 52, antagen av 1966 års riksdag, vissa riktlinjer av övergripande karaktär och en rik uppsättning Kungl. förordningar och regleringsbrev. Styrningen av arbetsmarknadspolitiken har i stor utsträckning kommit att ske via statsbudgeten. I enlighet med den dubbla målsättningen — en ekonomisk politisk och en arbetsmarknadspolitisk — har förverkligandet skett både via finansplanen och inrikeshuvudtiteln.

Arbetsmarknadspolitiken, i trängre mening, styrs av ett enhetligt administrationssystem, arbetsmarknadsverket. Från den centrala enheten har verksamheten spritts och delegerats till ytterligare två nivåer, regionalt — länsarbetsnämnderna — och lokalt — lokalkontoren. Sammanhållningen — till arbetsmarknadsverket — är särskilt utpräglad beträffande den aktiva delen, som syftar till att utveckla arbetsmarknaden och skapa arbetstillfällen för arbetskraften. På den passiva direkt arbetslöshetsbekämpande sidan är styrningen något ambivalent. Det beror sannolikt på oklarhet i ansvarsförhållandena mellan stat och kommun.

Politiken kan sägas förverkligas av de statliga arbetsmarknadsorganen genom

- planering
- arbetsförmedlingsservice
- bidrag för att underlätta geografisk och yrkesmässig rörlighet
- sysselsättningsskapande medel och genom
- kontantersättning vid arbetslöshet

Arbetsförmedlingsservicens huvuduppgift är att

balansera utbud mot efterfrågan. Det sker genom förmedling mellan arbetssökande och efterfrågare av arbetskraft. Genom förmedlingarna tillsättes ungefär 20 % av anställningarna på arbetsmarknaden. Hittills har strävan främst varit att tillgodose arbetsgivarnas krav. Tendensen synes nu vara den att större tyngd ges åt informationsledet och att större avseende fästes vid uppgiften att tillgodose arbetssökandenas önskemål. Ett särskilt uttryck för detta är den särskilda förmedling för handikappade, som sker inom arbetsvårdens ram. Arbetsförmedlingen har fått en alltmer aktiv prägel genom tillgången till ekonomiska bidrag för att möjliggöra antagande av anställning och för att höja arbetsförmågan.

Bidrag för att underlätta rörlighet består bl.a. i utbildning, som starkt ökat under senare tid. Verksamheten blir alltmer marknadsanpassad. Ett steg i denna riktning togs 1966, då möjligheten att tillgripa utbildning i förebyggande syfte — vid risk för arbetslöshet — ökades. Samtidigt inriktades den tydligare mot "bristyrken". En grupp av åtgärder utgörs av flyttningshjälp i form av resebidrag — vid sökande och påbörjande av arbete — familjebidrag, utrustningsbidrag, bostadsanskaffning och inlösen av bostadsfastighet.

Kontant ersättning vid arbetslöshet utgår i flera former: genom enskilda kassor, genom särskild, av arbetsmarknadsverket övervakad kontantunderstödsverksamhet och genom av socialstyrelsen övervakad socialhjälp. Nya former är på väg. Arbetsmarknadsverket deltar inte nu i utbetalningen av hjälpen men svarar för bedömning av att arbetslöshet föreligger.

Socialvården

Den kommunala socialvården regleras av en omfattande lagapparat. Förutom de centrala kommunala socialvårdslagarna: barnavårdslagen, socialhjälpslagen och nykterhetsvårdslagen finns det en lag om kommunal arbetslöshetsnämnd. I brottsbalken, och med den samordnade lagar, regleras vissa socialvårdsåtgärder. I familjerätten finns liknande reglering. Till det kommer en mängd kunskörelser inom socialvårdslagarnas och de övriga lagarnas ram.

Traditionellt brukar den kommunala socialvården uppdelas på följande grenar:

- barn- och ungdomsvård
- nykterhetsvård
- åldringsvård
- socialhjälp och
- arbetslöshetshjälp.

Administrationen hos kommunerna var länge uppdelad på avdelningar efter dessa grunder. De mindre grenarna sammanfördes dock ofta till gemensamma enheter. Beträffande den individuella öppna vården eftersträvas nu ganska allmänt en organisation, som kännetecknas av att den individuella hjälpen förmedlas genom så få kanaler som möjligt. Sedan individens behov av service och annan hjälp, som inte direkt tillhör området individuellt förebyggande och individuell vård, skalats av är strävan att om möjligt endast en, kvalificerad tjänsteman, skall förmedla kontakten individ — förvaltning. Socialarbetaren känner som sin uppgift att aktualisera behov av hjälp. Det är han som ser till att ärendena kommer inför rätt forum. Han har förvandlats från samhällets till klientens ombud. Kontakten klient — socialarbetare tillvaratas som ett behandlingsinstrument. Från att enbart ingripa vid kritiska händelser har socialarbetaren börjat övergå till att planera behandlingen. Strävan är att planera behandlingen på bredden, (hela socialvårdsområdet och flera familjemedlemmar) och på sikt.

Samverkan och konflikt

Nedan görs ett försök att med utgångspunkt från socialvårdens och arbetsmarknadspolitikens mål-angivelser betrakta hur socialvårdspolitik och arbetsmarknadspolitik samverkar och kolliderar.

Förebygga störningar

Statens målsättningar att "främja en sund ekonomisk tillväxt" och att "åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning" står i god harmoni med socialvårdens mål att "förebygga missanpassning och störning". De skulle — om de uppfylldes — starkt medverka till att socialvården nådde sitt mål.

Likväl är otillfredsställande förhållanden på arbetsmarknaden en vanlig orsak till att sociala störningar uppstår. Främst synes det bero på att den ekonomiska politiken, som den nu fungerar, styr mot en balanssituation, där det råder en viss arbetslöshet — låt vara att den är liten och att den företrädesvis drabbar utvecklingssvaga branscher och orter. Den drabbar dock hårt människor, som är i riskzonen för sociala störningar: de som har svag hälsa, de som är svagt begåvade och de som har dålig utbildning. De spolats ut och in på arbetsmarknaden med konjunkturvågorna och med strukturrationaliseringens dyningar. Av några utredningar framgår att mellan 10—20 % av de anställda ännu ett år efter företagsnedläggelser inte kunnat finna ny anställning.

När nu den första försvarslinjen, att möta arbetslöshet med sysselsättningskapande åtgärder, sviktar för påfrestningarna har en intensiv aktivitet satts in på att förbättra det ekonomiska skyddet mot arbetslöshet. Ett särskilt stöd för äldre arbetslösa införes och kontantunderstöden höjes. Samtidigt annonseras från regeringen en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. I bakgrunden erbjuder partierna varandra i programuttalanden om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Varken ur socialvårdens eller arbetsmarknadspolitikens utgångspunkt — det senare återkommer jag till — är trygghet mot inkomstbortfall nog. Arbetet har i vår kultur fått en mycket hög status. Med massmedias ökade påverkan på våra hjärnor har prestationsdyrkandet definitivt befästs. Utan arbete — utan status; utanför produktion — utanför produktionens lön. I det läge vi nu befinner oss i finns bara två alternativ: antingen måste vi — även med konstlade medel — ge alla som vill arbeta tillfälle att göra detta i en "produktiv" miljö, som skänker status, eller måste vi anstränga oss att uppfostra människor att bära arbetslöshet och även ge dem den status, som gör det psykiskt utårdligt att leva. (Om vi i det läget väljer det första alternativet — vilket vi gör — återstår frågan hur vi skall ordna det anständigt för dem som inte under några omständigheter kan arbeta). Det sagda skapar grund för konstaterandet, att den nuvarande arbetsmarknadssituationen med

ett växande antal arbetslösa människor och med en tilltagande negativ värdering av arbetslöshet motverkar socialvårdens förebyggande mål.

En annan orsak till missanpassning och störning är att målet "fritt vald" sysselsättning inte avser geografiskt val. I en glesbygd finns för upp-
växande ungdom och då ortens enda företag läggs ned inte något "fritt val". Man får flytta. Med familjesplittring följer ofta störningar. När maken ensam flyttar från hustru och barn uppstår lätt störningar. Ofta utlöses de av uppfostringsproblem, äktenskapliga komplikationer och ekonomiska bekymmer. När ungdomar i de övre tonåren ensamma flyttar från föräldrahemmet bryts en social kontroll, som för många varit ett stöd till anpassning. Om man lämnar dem som flyttar för studier åt sidan, är det ofta de svagast utrustade som flyttar först. Ofta flyttar de ihop med andra svaga. Även när hela familjer flyttar, uppstår lätt anpassningsproblem, som utlöser störningar. Ur en snäv synvinkel motverkar alltså åtgärder på arbetsmarknaden socialvårdens mål för den förebyggande verksamheten.

Behandla

Detta individuellt inriktade mål bör ställas mot den statliga arbetsmarknadspolitikens "full" och "fritt vald" sysselsättning, SAF:s "arbetstillfredsställelse" och LO:s "full sysselsättning för alla människor", men också mot arbetsförmedlingens mål "att inom ramen för behovet av arbetskraft" tillfredsställa individernas behov.

Socialvårdens och arbetsmarknadspolitikens mål överensstämmer väl utom i den sista punkten. Många "socialt störda" faller även vid högkonjunktur utanför "ramen för behovet av arbetskraft". De faller utanför, därför att arbetsgivarnas kvalitativa krav är för höga för dem. I ett tidigare skede försvårades placeringen av att arbetsförmedlingen mera strävade att tillgodose arbetsgivarens än arbetstagarens krav. Nu har särskilda åtgärder satts in för att ge de svårplacerade service vid platsförmedlingen. Det sker i den statliga arbetsvårdens regi. Insatserna görs bl a inne på socialvårdens område, exempelvis i nykterhetsvårdens behandlingskollegier och i den kommunala

arbetsvårdens behandlingsteam. I en överflöds-situation utnyttjar arbetsgivaren sin rätt att själv välja vem han vill anställa. Då förmår inte arbetsvården placera den mindre attraktiva arbetskraften. Den består till stor del av dem som socialvården behandlar för sociala störningar. Det går inte att med framgång behandla en socialt störd som är arbetslös.

Behandlingen av de störningar, som följer med arbetslöshet, försvåras av att socialvårdens och arbetsmarknadspolitikens mål och verksamheter lappar över varandra. Kontant hjälp vid arbetslöshet utges både inom arbetsmarknadspolitikens och socialvårdens ram. Arbetsvård, särskilt skyddad verksamhet, förekommer i en mångfald olika former: statliga sekundärkommunala och primärkommunala. Det förekommer också att flera syften tillfredsställs i samma verksamhet. Den skyddade kommunala verksamheten innehåller både arbetsmarknadsinriktad verksamhet och arbetsterapi men behandlas formellt i sin helhet som arbetsmarknadsåtgärd (även om den, som exempelvis i Göteborg, helt administreras som socialvård).

Skydda individen

Målet att "skydda individen mot följdverkningar av sociala störningar", avser närmast att ge barn skydd mot föräldrarnas sociala "störningar" och anhöriga skydd exempelvis mot störningar beroende på annan familjemedlems alkoholmissbruk. Denna del av socialvårdens mål faller i stort sett utanför arbetsmarknadens mål. Det hindrar inte att arbetsmarknadsverkets service i form av arbetsförmedling och utbildning användes för genomförande av skyddsåtgärder. De innebär ofta att den utsatte bereds sysselsättning på en plats, där han inte direkt utsätts för följdverkningar av störningen.

Lämna service

Under målet lämna service faller exempelvis de arbetsmarknadsinriktade åtgärderna att bereda barn vård på daghem, i familjedaghem och vid sjukdom i det egna hemmet. Hit kan en del av den öppna åldringsvården hänföras. Det gäller de åtgärder, som närmast syftar till att göra servicen

mera lättåtkomlig för människor som i och för sig själva skulle kunna klara förmedlingen av den. En rad andra liknande åtgärder ingår också.

I den mån, som målen hänför sig till samma område, synes det inte föreligga någon kollision med de arbetsmarknadspolitiska målen. Samverkan finns etablerad, bl a mellan åldringsvård och arbetsmarknadsorgan för att rekrytera och utbilda arbetskraft. Samma gäller barnavårdsområdet.

En annan fråga, som berörs nedan, är att den service, som socialvården ger, kan vara otillräcklig ur arbetsmarknadens synvinkel.

Balans på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadspolitikens mål att "skapa den balans på arbetsmarknaden, som främjar den ekonomiska politikens syfte" kolliderar med socialvårdens mål om balansen förutsätter viss arbetslöshet. Socialvården strävar efter att alla, vars behandling främjas av det, skall ha sysselsättning, även om det sker med konstlade medel. Den ekonomiska balansen hotas knappast ännu av den ökade köpkraft som härigenom uppstått. Förhållandet kan naturligtvis bli ett annat, om ambitionerna och effektiviteten ökas. LO uppskattar exempelvis behovet av arbetsvård till 80—100 000 platser, vilket innebär en 4—5-dubbling av nuvarande resurser, och kräver utbyggnad. Det sker i syfte att befästa rätten till arbete. Eftersom arbetsmarknadspolitiken, liksom socialvården, också innehåller kravet på arbete åt alla är det, om konflikt föreligger, också en konflikt mellan arbetsmarknadens mål. Mera därom nedan.

Full sysselsättning

I strävan att uppnå målet "åstadkomma full, produktiv, fritt vald sysselsättning" använder arbetsmarknadspolitiken ofta rörlighetsstimulerande medel. Socialvårdens strävan till totalbehandling av familjens problem gör att man ofta — om än långt ifrån alltid — strävar efter att hålla samman familjerna. Det kan från socialvårdarens utgångspunkt ibland vara motiverat att understödja undersysselsättning, även med ekonomiska bidrag, framför att medverka till en flyttning, som för en störd människa kan innebära att anpassningssvå-

righeterna ökar. Inom socialhjälpen är understödsnormerna i viss utsträckning sådana, att mödrar understöddes att avstå från förvärvsarbete. Inom socialvården uppfattas ofta hjälp till människor för att flytta från en ort med misstro. Bakom flyttningshjälp anar man "fattigskjuts". Tillsynsmyndigheterna har tillhållit kommunerna att vara var-samma med flyttningshjälpen. Det inträffar där-för situationer, där socialvården anser sig förhind-rad understödja en flyttning, som är motiverad ur arbetsmarknadssynpunkt.

Konflikten är uppenbar, alternativen till lös-ningar likaså. Det ena alternativet är att i stället för att flytta människor flytta arbetstillfällen. Det är orealistiskt att tänka sig, att man skall kunna lösa konflikten den vägen. Utvecklingen går i mot-satt riktning. Att bryta den är att äventyra den ekonomiska politikens mål. Det andra alternativet är att de, som måste flytta, erbjudes samma stan-dard — ekonomiskt och kulturellt — som de har, som slipper flytta. Det kan ske genom samhället — stat och kommuner — men också genom att de bofasta i sina privata liv ger de inflyttade sam-ma utrymme som de själva har. Det medför att de flyttande inte bara skall ha täckning för direkta kostnader. De fördelar för de bofasta, som bypo-litiken skapar, måste bort. Det gäller de flesta kommunala områdena. Särskilt påtagliga är miss-förhållandena inom bostadspolitik och den sociala servicen. Hindren för de inflyttande tar sig oftast uttryck i köer. Väntan innebär nästan alltid kost-nader. Det är köer till bostäder, tomter, daghem, pensionärslägenheter m m. Det som måste brytas upp är de olika medborgar-(rätts)-begreppen. Ar-betsförmedlingen räknar alla som bor i riket som sina kunder och riket som sitt arbetsfält. Bostads-förmedlingen har sina kundbegrepp i första hand knutna till kommunens område. Den kommunala socialvården utgår oftast från boende i kommu-nen. Det är inte länge sedan detta, att vara in-född i kommunen, var något som särskilt beröm-des och belönades med förmånlig ställning i vissa köer.

Fastän målet "full sysselsättning" i avancerad betydelse uppenbarligen inte tillhör dagens prak-tiska politik och på kort sikt står i konflikt med

den ekonomiska politikens mål, hyser dock vissa grupper inom samhället föreställningar om att må-let skall kunna uppnås och konflikthanledningen med den ekonomiska politikens mål undanröjas. Den underliggande teorin går ut på att den all-männa efterfrågan skall hållas nere och penning-värdet säkras genom generella dämpande åtgärder och att den "strukturarbetslöshet", som blir kvar, skall kunna bekämpas med "selektiva", sysselsätt-ningsskapande åtgärder. Den utbyggnad av om-skolning och arbetsvård, som skett under senare år, och en del av de sysselsättningsskapande åtgärder, som nyligen vidtagits via den ekonomiska politiken, är sannolikt grundade i denna föreställ-ning. Att de selektiva åtgärderna inte lyckats sys-selsätta så många att den fulla sysselsättningen upprätthållits har flera orsaker. En är att målet inte varit tillräckligt tydligt uttryckt och tillräckligt allmänt accepterat. En annan är att staten inte haft alla åtgärderna i sin hand. Arbetsvården är en kommunal uppgift. Kommunerna har inga för-pliktelser att driva arbetsvård, bara ett visst — otillräckligt — ekonomiskt stöd om man gör det.

Beredskapsarbete kan bedrivas av både stat och kommun — med små statsbidrag. Kompetensen mellan stat och kommun är synnerligen oklar. (Dessutom finns det även på det kommunala pla-net konflikthanledningar mellan ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik.) Om den verkligt "fulla sysselsättningen" skall åstadkommas under "eko-nomisk balans" krävs det att staten själv kan spela på alla tillgängliga instrument. Det är troligt att det måste till ytterligare ett, svårspelat insrument: inkomstutjämning mellan grupperna i samhället.

Ett område där socialvården ansetts motverka detta arbetsmarknadspolitiska mål är vården om barnen när modern arbetar. Bristande kommunala insatser anses avsevärt ha hindrat kvinnor att ta förvärvsarbete i den utsträckning de önskat.

Slutord

Denna uppsats har syftat till att belysa förutsätt-ningarna för socialvården att bedriva en på in-dividens totala behov inriktad behandling. Den har begränsats till förhållandena mellan socialvård och arbetsmarknad. Huvudvikten har lagts vid att

jämföra målen för de båda verksamhetsgrenarna och studera hur dessa tillämpats och vilka konsekvenser det medfört för samverkan mellan de båda grenarna. Jämförelserna har varit svåra att göra av flera skäl. Socialvården har endast undantagsvis formulerat övergripande mål för sin verksamhet. Arbetsmarknadspolitikens mål är mycket allmänt hållna och delvis motsägande. Inom båda områdena är målen icke operationella. De utgör endast allmänna riktmärken för politiken.

I vissa avseenden råder positiv överensstämmelse mellan målen. På sådana områden har också samverkan som regel observerats. På andra områden råder konflikt mellan målen och verksamheter. Gapet mellan formella mål (exempelvis full sysselsättning) och måluppfyllelse har skapat konflikter. Det förekommer ett betydande överlapp av mål och verksamhet mellan de båda områdena.

Slutsatsen av den här ofullständigt genomförda granskningen blir, att socialvårdens möjligheter att åstadkomma en mera "kundorienterad" socialvård med höjd kvalitet i samverkan med arbetsmarknaden i första hand är beroende av att målsättningen full sysselsättning ges en för alla arbetsföra individer reell innebörd och att det i öv-

rigt blir bättre klarlagt vilka mål som skall gälla inom båda områdena. Dessa mål måste sedan tydligt avgränsas från varandra. Den nuvarande typen av mål, i betydelsen riktmärken, är inte tillfredsställande. Målen bör, på olika nivåer, vara sådana, att de läggs till grund för "produktionen", både kvalitativt och kvantitativt.

Det saknas inom båda områdena sammanhållning av lag- och regelsystem. Tiden förefaller att vara mogen för en "arbetsbalk", ett sammanförande av all lagstiftning om förhållandet mellan arbetsmarknadens parter, tvisters lösande, arbetarskydd, rätten till arbete i olika former, skydd mot arbetslöshet, hjälp vid arbetslöshet, hjälp till och byte av anställning, rätt till yrkesutbildning (Om-skolning), rätt till ekonomiska förmåner av olika slag.

Tiden har länge varit mogen för en "socialbalk" för den kommunala socialvården. I praktiken har samordning skett på de flesta håll. Nu har äntligen en kommitté tillsatts. Det bör vara en angelägen uppgift för denna att efter att ha klarlagt behoven formulera socialvårdens mål, så att de kan om-sättas i egna behandlingsåtgärder och i konstruktiv samverkan mellan bl a arbetsmarknadsorgan och socialvårdsorgan.

Temanummer om psykoterapi

Socialmedicinsk tidskrifts temanummer om psykoterapi –
smt nr 3/1968 – kan rekvireras från:

Socialmedicinsk tidskrift

Fack

104 01 Stockholm 60

Pris kr 4: -. Vid beställning av minst 25 ex. 10 procents rabatt,
minst 50 ex. 20 procents rabatt.