

Socialpolitik och jämlikhet

Per Stjernquist

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

Hösten 1984 utkom Antoinette Hetzler med en ny bok, *Rättens roll i socialpolitiken* (Stockholm: LiberFörlag). Det är en mycket bra bok. Jag har läst den med stor behållning därför att den ger en så klar och sammanhållen översikt av den svenska socialpolitiken med utgångspunkt från en aspekt som inte är så vanlig, nämligen hur socialpolitiken ter sig i verklighetens vardag, i den praktiska tillämpningen. Det är också en mycket spännande bok. Den tar oförskräckt upp motstridiga strävanden och inbyggda motsättningar inom socialpolitiken till en intensiv diskussion som griper tag i en och tvingar en att tänka vidare på de svåra samhällsproblem som här öppnar sig. De efterföljande synpunkterna får ses som ett uttryck för det intresse boken väckt hos en som alltid känt ett stort engagemang för socialpolitiska spörsmål men som inte arbetat vetenskapligt med dem.

Målsättningarnas socialpolitik

Boken inleds med en principiellt klagörande diskussion av det i och för sig inte förvånande förhållandet att de socialpolitiska målsättningarna alltid präglas av den samhällsideologi som dominerar i ett land. Socialpolitiken får annorlunda målsättningar i en liberalistisk stat än i en marxistisk eller socialdemokratisk. Det största utrymmet ägnas åt socialdemokratiskt-reformistiska målsättningar för socialpolitiken. Detta är fullt motiverat därför att de alltsedan 1930-talet format den svenska socialpolitiken. Det är socialdemokratins förtjänst att vi har den socialpolitik vi har i dag.

Men givetvis har också landets ekonomiska utveckling bidragit härtill. Den frågan inställer sig då i vad mån den ekonomiska utvecklingen, storleken av de resurser samhället disponerar bestämmer de socialpolitiska målsättningarna. Att ett visst samband existerar får nog antagas. Men detta är varken automatiskt eller undantagslöst. Det finns länder där statsmaktens socialpolitiska ambitioner är stora men resurserna för att genomföra dem otillräckliga och omvänt finns det andra länder där statsmakten disponerar väldiga resurser men deras socialpolitiska program är minst sagt återhållsamma. Ett par exempel kan belysa detta.

I en öppen hjärtig artikel om lagstiftningens roll i moderniseringsprocessen har den ungerske rättssociologen K. Kulcsár gjort jämförelser mellan de kapitalistiska staterna i väst och de östeuropeiska staterna som först i sen tid kommit att indragas i en moderniseringsprocess.¹ Han framhåller att de östeuropeiska staterna till följd av den fördröjda industrialiseringen inte har haft och i många fall fortfarande inte har till sitt förfogande tillräckliga materiella resurser för att lösa sociala problem som den marxistiska ideologin motiverar dem att lösa. Statens centrala roll i samhällsstrukturen gör det nödvändigt att åstadkomma någon slags lösning. Vad man då gör är att utfärda lagar som proklamerar de ambitiösa socialpolitiska målsättningarna vilkas realiserande ligger utanför deras ekonomiska kapacitet. Lagstiftningen användes sålunda som ett substitut för reella åtgärder för vilka den finansiella basen saknas. Att denna metod kan fungera beror på, säger Kulcsár, att en folklig kontroll över lagstiftningens effektivitet som ligger i feed-back från gräsrotsnivån saknas eller lämnas obeaktad.

I Sverige har vi väl inte alldeles gått fria från frestelsen att använda denna metod. Socialtjänstlagen ger exempelvis individen rätt till bistånd i vissa situationer men överlåter samtidigt åt myndigheterna att prioritera mellan individerna om resurserna inte räcker till för alla. Daghemspromblematiken är ett utslag härav.

Ett exempel av motsatt slag utgör USA. USA är världens rikaste land men dess stöd åt behövande folkgrupper hålls på en låg nivå. Piven och Cloward har i en bekant studie² visat att under normala förhållanden bestäms den amerikanska socialhjälpens omfattning och nivå av arbetsmarknadens behov. Eftersom arbetsmarknaden önskar ha tillgång till lågbetald arbetskraft, sätts bidragen till de arbetslösa alltid lägre än den

lägsta lönen på marknaden; dessutom vägras många arbetsföra all socialhjälp och över huvud taget behandlas de hjälpsökande illa för att stärka deras motiv att ta arbete av vad slag som helst. Men i tider då en utbredd social oro uppstår bland de fattiga ökas socialhjälpen omfattning för att dämpa oron. I sådana fall är socialhjälpen inte ett svar på de fattigas behov utan på de oroligheter de drivits till. Det nu sagda gäller också de kampanjer mot fattigdomen i städernas slumdistrikt som den federala politiska ledningen satte i gång under senare delen av 1960-talet, även om i detta fall också valtaktiska hänsyn tycks ha spelat in.

Poängen med dessa två exempel är att påminna om att socialpolitisk lagstiftning kan användas för många andra syften än för att hjälpa fattiga människor.

Jämlikhetsmålet

Ett djärvt och internationellt sett unikt drag i den svenska socialpolitiken är att jämlikhet i olika folkklassers villkor satts upp som det yttersta målet. Det var 1970-talets socialutredning som sammanfattade de socialpolitiska strävandena i dessa termer. Man kan inte heller säga att det stannat vid tomma ord. Som jag ser det, är socialstyrelsens alltmer ambitiösa rekommendationer om hur begreppet skälig levnadsnivå i socialtjänstlagen bör tolkas att uppfatta som steg i riktning mot jämlikhetsmålet. Socialstyrelsens senaste propåer om nya rekommendationer upptar som bekant höjningar av bidragsnivån som man från kommunalt håll ansett orimliga, även i jämförelse med vad förvärvsarbetande förtjänar. Andra steg i samma riktning utgör bostadsutredningarnas formuleringar av lägsta acceptabla utrymmesstandard för familjer: år 1965 sattes denna till högst två personer per sovrum plus vardagsrum och kök, år 1974 var man beredd att höja anspråken till ett sovrum för varje familjemedlem. Ännu under 1950-talet hade en sådan bostadsstandard för de breda folklagren ansetts vara otänkbar.

Socialutredningen hade nog främst ekonomisk jämlikhet i sikte. Över huvud taget uppfattas socialpolitikens mål nästan alltid i rent ekonomiska termer. Det gör också de som hänför socialpolitikens mål till de två lägsta behovsklasserna i Maslows behovssteg. Enligt min mening är detta ett allt för trångt synsätt. Socialpolitiken syftar längre än så, både direkt och indirekt. Direkt genom barn- och åldringsomsorgen samt vissa bidrags-

former, exempelvis utbildnings- och studiebidragen som ju avser att möjliggöra för alla att skaffa sig en utbildning. Indirekt genom att en trygg ekonomisk ställning medför förbättringar i individens situation också i andra hänseenden. En fattig social bakgrund och en därmed sammanhängande brist på självförtroende verkar återhållande på hennes personliga utveckling – och då gäller naturligtvis också motsatsen. Man får inte förbise att ekonomisk välfärd kan leda till bättre utbildningsmöjligheter och mer socialt inflytande, såvida inte institutionella förhållanden reser hinder i vägen.

Jämlikhet är alltså ett komplicerat begrepp. Det omfattar rimligen mycket mer än en utjämning av de ekonomiska villkoren. Verklig jämlikhet kan sägas föreligga endast om utjämning sker också i fråga om utbildning och socialt inflytande. Här står emellertid en politik av socialdemokratisk modell inför ett fruktansvärt dilemma. För att kunna bekosta bl a de socialpolitiska jämlikhetsreformerna behövs ekonomisk tillväxt i landets näringsliv. Det är tillväxten som ger möjlighet att undanröja orättvisor. Men hur göra om en ökning av ekonomisk tillväxt kräver en satsning på högutbildade eliter och organisatoriskt ledarskap? Skall man då skapa ökade sociala klyftor för att få tillgång till större ekonomiska resurser? I svensk politik har man valt att göra detta. Ett frustrerande exempel utgör 1968 års utbildningsutredning som startade med ambitionen att arbeta för att minska de sociala skillnaderna mellan olika utbildningar och yrken men slutade med att utforma ett system som främjar ekonomisk effektivitet och marknadsanpassning till priset av ökade utbildningsklyftor.³ Även en del av diskussionen i nästa avsnitt kan ses i det här ljuset.

Jag anser det vara angeläget att socialpolitiken ses i större sammanhang under ett övergripande jämlikhetsmål. Begreppet skälig levnadsnivå får inte tolkas i enbart ekonomiska termer.

Verklighetens socialpolitik

Socialpolitiska insatser och därmed socialpolitisk lagstiftning uppträder i två principiellt olika utformningar. I det ena fallet uppställs någon generell, lätt konstaterbar händelse som förutsättning för insatsen, tillämpningen blir då tämligen automatisk. Detta gäller exempelvis ålderspension, barnbidrag och sjukersättning. I det andra fallet är förutsättningarna för in-

satsen mera vagt angivna, de anknyter till behov och andra förhållanden som kräver en administrativ bedömning i varje enskilt fall. I detta andra fall talar man om ramlagstiftning.

De vagt formulerade ramlagarna medför att den konkreta utformningen av socialpolitiken sker hos tillämpningsmyndigheterna. Deras åtgärder är därför av avgörande betydelse för medborgarna och förutsätter en ingående bedömning av olika medborgargrupperns situation. Det är deras beslut som i praktiken utformar innehållet i socialpolitiken på de områden det här gäller. Antoinette Hetzler har gjort en pionjärsats genom att rikta uppmärksamheten på att socialpolitikens tyngdpunkt i dessa fall förflyttats från lagstiftningsnivån till tillämpningsnivån och genom att utföra en rad empiriska undersökningar av beslutsprocesser i socialpolitiska förvaltningsorgan.

Hon menar att ramlagar och diskretionär myndighetsbedömning är en oundviklig följd av välfärdssamhällets dynamiska utveckling – kanske under ett övergångsskede. Hon går så långt att hon ifrågasätter om inte rättighetsresonemang har överspelats av samhällsutvecklingen, när det gäller områden där ramlagstiftning förekommer. Man får nästan intrycket att godtycke här är något ofrånkomligt som måste accepteras, även om ett helt kapitel ägnas åt en kritisk granskning av detsamma. I bästa fall kan ramlagar medföra den fördelen att det socialpolitiska stödet bättre anpassas till de enskildas problemsituation. Men under alla förhållanden bestäms besluten av myndigheternas dagliga arbetssituation och det går inte att bortse från att också andra faktorer – som inte borde få förekomma enligt önskningarnas socialpolitik – spelar in, t ex beslutsfattarnas personliga inställning eller påtryckningar från klienter och deras organisationer.

Författaren säger att de centrala organens kontroll över tillämpningen är svag. Man skall emellertid inte förbise att också ramlagar kan fungera som styrmedel, då de tillämpande myndigheterna har eller bibringas samma värderingar som dem som ligger bakom lagarna.⁴ Därmed skall inte förnekas att forskningen kan spela en sanerande roll genom att kritiskt granska tillämpningen och avslöja ojämnheter och orättvisor.

Socialpolitiken och enskildas problemsituationer

Den analysmodell som Antoinette Hetzler använder har som sin övergripande aspekt samspelet mellan tre nivåer: socialpolitisk målsättning, tillämpning av sociallagstiftning samt sociala problemsituationer i individernas vardagsliv. De två förstnämnda av dessa nivåer har jag redan diskuterat. Den tredje nivån utgör ett obanat forskningsområde och i själva verket möter ett studium av denna nivå stora metodologiska svårigheter. Låt oss se på de frågor som sammanhänger med denna nivå och som ställs i boken.

Man måste först göra klart om vad som avses är enskildas problemsituationer sådana de upplevs av de enskilda själva eller sådana de upplevs av de tillämpande myndigheterna. Svaret är bådadera. Det framgår indirekt av analysmodellen och mera uttryckligt av följande frågeställning: *motsvarar de socialpolitiska bedömningarna de problem som befolkningen upplever?* Denna fråga är av olika skäl svår att få grepp om. Den befolkning, för vilken socialpolitiken är relevant, består nämligen av så olika grupper och individer att både deras yttre situation och deras subjektiva problemuppfattning varierar inom mycket vida gränser. För att få ett grepp om detta led av jämförelsen tvingas man antagligen att endast ta hänsyn till sådana enskilda problem som av en eller annan anledning fått stort utrymme i den offentliga socialpolitiska debatten och således blivit föremål för bedömning och generalisering av socialarbetare och socialpolitiker. Därmed ligger faran nära att de två jämförelseleden sammanfaller och hela frågan blir meningslös.

Över huvud taget gäller det att inte låta sig vilseledas här. När författaren belyser frågan om vilka omständigheter som ligger bakom behovet av socialhjälp genom att hänvisa till utredningar grundade på offentlig statistik, så är det myndigheternas syn på problemsituationerna man får fram och inte de enskildas egna problemuppfattningar.

En annan och viktig fråga som ställs i boken gäller *vilka effekter socialpolitiken har medfört på folks sociala situation*. Ordet situation används tydligen här i betydelsen yttre omständigheter som kan iakttagas av en utomstående observatör, tex en forskare. Det är alltså inte längre fråga om enskildas eller myndigheters uppfattningar. Att socialpolitiska åtgärder medför förändringar i den yttre situationen är givet. Socialbidrag

avhjälpes åtminstone för stunden brist på medel för en normal livsföring. Ett exempel på deskriptiva undersökningar av detta slag är det av Anders Agell ledda forskningsprojektet "Underhåll och socialförmån", som syftar till att belysa den ekonomiska och sociala situationen år 1975 för ett par särskilda grupper underhållsberättigade och underhållsskyldiga.⁵ Undersökningen bygger på enkäter till ett riksrepresentativt urval. Bland de faktorer som vägs in finns den totala årsinkomsten av förvärvsarbete, bostadskostnaden, socialbidrag, utbildnings- och studiebidrag samt underhållsbidrag. Det är således en ganska komplicerad bild som sammanställs men några teoretiska svårigheter att göra detta föreligger inte.

Annorlunda förhåller det sig med frågan om långsiktiga effekter. I vad mån har exempelvis den socialpolitik, som utvecklats alltsedan 1930-talet, bidragit till att den svåra och nedbrytande massfattigdom som fanns ännu under nämnda decennium försvunnit? Att sådana faktorer som arbetsmarknadens utveckling, facklig sammanhållning och de fattiga individernas egen sega kamp för ett bättre liv spelat en avgörande roll härvidlag är uppenbart. Har då de socialpolitiska åtgärderna haft betydelse som ett nödvändigt stöd för dessa andra faktorer? Vår kunskap om hur sådana frågor skall kunna tacklas är mycket ringa.

Svårigheten ligger i hur man skall kunna göra ett riktigt urval bland alla möjliga påverkansfaktorer och hur man sen skall kunna avväga deras relativa betydelse i samspelet med socialpolitiken. Det är självfallet lättare att finna en förklaring i de fall då en socialpolitisk reform inte fått de effekter man önskat. Som ett exempel kan nämnas Karin Widerbergs undersökning om den svenska föräldraledighetslagstiftningens bristande effekter⁶ (en lagstiftning som trots att den inte hanteras av de sociala myndigheterna dock har en utpräglad socialpolitisk innebörd). Hon visar att kvinnorna använder sig av sin rätt till ledighet bara i begränsad omfattning och om de gör så försämras ofta deras situation på arbetsplatserna. Det framgår tydligt att vad som förhindrar lagarnas genomslagskraft är press från arbetsledning och arbetskamrater, fackets likgiltighet och över huvud arbetslivets organisation.

Allt som allt: det krävs mycken tankemöda innan forskningen börjar få något grepp om hur man skall kunna klarlägga lagars verkningar på folks problemsituationer.

Till slut skall nämnas ytterligare en fråga som boken ställer:

hur upplevs socialmyndigheterna och de sociala åtgärderna av de individer som berörs av socialpolitiken? Antoinette Hetzler utgår från att många klienter, kanske de flesta, upplever osäkerhet och rättslöshet inför socialmyndigheternas stora bedömningsfrihet. Hennes slutsats är så skakande att jag citerar den, även om den skulle vara i någon mån överdriven. Hon säger att de individer som vill utverka socialstöd

måste vara väl insatta i systemet, måste ha förmåga att välja rätt klientstrategi, måste vara starka nog att värja sig mot godtyckliga tolkningar av problemsituationen och lagen i fråga, måste kunna hävda sin rätt gentemot såväl myndighet som olika experter som på myndighetens uppmaning ombeds yttra sig över hjälpbehovet. Det är sannolikt att de personer som nödgas utnyttja olika typer av sociala förmåner ofta slagits ut ur arbetsmarknaden eller andra delar av samhällsgemenskapen just på grund av att de inte har dessa kvaliteter i den utsträckning som krävs. Att de sedan som hjälpsökande utsätts för samma i grunden inhumana urvalsprocesser är i sig en förödande kritik av detta distributionssystem och ett av vår tids stora sociala problem.

Det är inte självklart, som våra lagstiftare tycks förutsätta, att myndigheter alltid är kloka och framsynta och handlar av omtanke om den enskildes bästa. Lika litet är det självklart att de enskilda är kortsynta, okunniga och oförmögna att förstå sina egna problem.

Slutord

Det har varit en huvudsynpunkt i denna artikel att socialpolitikens betydelse inte får ses ensidigt materiellt utan att man också måste uppmärksamma hur förbättrade materiella levnadsvillkor återverkar på individernas personliga utveckling, psykiska balans och andra reaktioner mot ogynnsamma sociala förhållanden. En höjd levnadsnivå för missgynnade grupper, bättre bostadsförhållanden och större arbetstrygghet medför också andra behov tillgodoses än de materiella. Detta är ett starkare skäl för jämlikhetskravet än rena rättviseresonemang.

Man kan då fråga sig var gränsen går mellan socialpolitik och psykisk hälsovård av förebyggande karaktär. Mitt svar är att någon skarp gräns inte bör dragas. De båda verksamheterna bör integreras i största möjliga utsträckning, inte arbeta var för sig.

Detta bör ske så mycket mera som beteendevetenskaplig forskning gett oss en klar insikt om att materiell trygghet är ett av grundvillkoren för människans personliga och sociala utveckling.

Referenser

1. K. Kulcsár, "The Role of Law-making in the Modernization Process" *Acta Juridica Academiae Scientarum Hungaricae* 25 (1983) sid. 10-11.
2. Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare* (New York 1971).
3. Se mitt yttrande i utredningens betänkande, *SOU 1973:2* sid. 653 ff.
4. Detta är en huvudsynpunkt i Else Øyens studie *Sosialomsorgen og dens forvaltere* (Bergen 1974).
5. Se en forskningsrapport av Anders Agell, bilaga 3 till *Proposition 1978/79:4* samt Sten Bergbom, *Den ekonomiska situationen för underhållsberättigade och underhållsskyldiga*. Juridiska institutionen vid Uppsala universitet 1977.
6. Karin Widerberg, "Världens bästa reformer? - Den svenska föräldraledighetslagstiftningen och verkligheten" *Jussens venner* 1984:6/7 sid. 211 ff.

