



LUND UNIVERSITY

25 år i täten : en vänbok till Per Gunnar Edebalk

Harrysson, Lars; Mallander, Ove; Petersson, Jan

2003

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Harrysson, L., Mallander, O., & Petersson, J. (Red.) (2003). *25 år i täten : en vänbok till Per Gunnar Edebalk*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 2003, Nr 2), (Research Reports in Social Work; Vol. 2003, Nr 2). Lunds universitet : Socialhögskolan. <http://www.soch.lu.se/Mserien/Fulltext/2003-2.pdf>

Total number of authors:

3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Meddelanden från Socialhögskolan 2003:2

25 år i täten

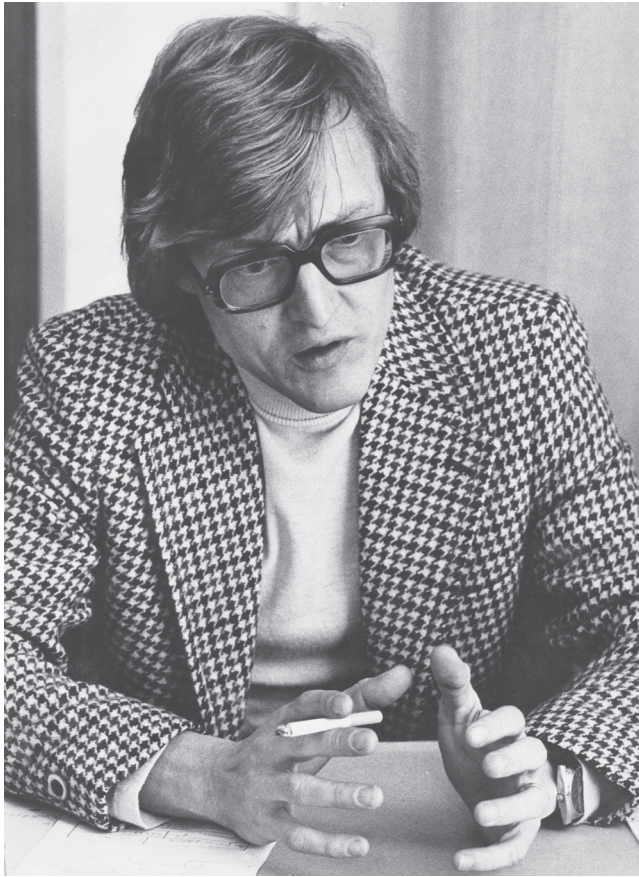
En vänbok till Per Gunnar Edebalk

Under redaktion av

Lars Harrysson, Ove Mallander & Jan Petersson



Socialhögskolan



Per Gunnar
som nybliven
prefekt 1977



Föredragshållarna vid "Per Gunnar Edebalk Lectures in Social Policy and Social Work" den 28 mars 2003 tillsammans med Per-Gunnar. Fr.v. Lars Söderström, Margareta Karlsson, Rolf Ohlsson, Per Gunnar, Agneta Kruse och Eskil Wadensjö

Meddelanden från Socialhögskolan 2003:2

© Socialhögskolan i Lund och författarna

Omslagsbild Jörgen Farm och Birgitta Borafia

Grafisk form Lars Harrysson

Tryckt hos Media-Tryck, Lunds Universitet 2003-09-19

ISSN 0282-6143

Förord

Vi som varit redaktörer för föreliggande vänbok till Per Gunnar Edebalk vill härmed framföra vårt tack till alla Er som medverkat. Det har varit ett i vissa avseenden lätt arbete eftersom vi mött ett sådant positivt gehör för idén. Vi vill påpeka att det funnits fler personer på den tänkta listan än de som kommit att bidra till skriften. Ett antal personer har meddelat att de känt sig pressade tidsmässigt och avböjt att delta. I samma ögonblick har de beklagat att det blivit så.

Ursprungligen var tanken, att boken skulle ha karaktären av s.k. Festschrift, d.v.s. uteslutande bestå av vetenskapliga bidrag från Per Gunnars olika samarbetspartners i olika skeden av hans forskarkarriär. Dessa bidrag skulle därmed också vetenskapligt granskas. Att detta ej blev fallet har flera orsaker. Dels skulle med ett sådant upplägg väsentliga aspekter av Per Gunnars långa gärning falla mellan stolarna: prefektarbetet och de pedagogiska insatserna för att nu bara nämna två. Därmed skulle många av de tänkbara skribenter som under åren korsat hans väg inte komma till tals. Vidare – och viktigare – några av de tilltänkta festschriftförfattarna ställde sig tveksamma till att kunna göra sig själva och PG rättvisa eftersom de just då menade att de var tidspressade. Resultatet blev en vänbok med föreliggande innehåll med två slags bidrag.

För det första finns i del I personliga reflektioner kring teman som på olika sätt anknyter till och inbegriper Per Gunnar. För det andra utgörs del II av vetenskapliga betraktelser som gjorts av personer vars forskning ligger nära Per Gunnars egen. Även i dessa bidrag har det smugit sig in en del personliga reflektioner kring Per Gunnar som forskare och hans samarbete med några av dem. Flera av arbetena i denna del utgjorde också föreläsningar vid den första och återkommande Per-Gunnar Edebalk Lectures in Social Policy and Social Work den 28 mars på Socialhögskolan i Lund. Vi vill påpeka att eftersom boken tagit formen av en vänbok har vi således som redaktörer valt att inte utsätta bidragen för extern granskning. Författarna har fått helt fria tyglar.

När det gäller ordningsföljden på hur bidragen presenteras har vi följt en enkel regel. De presenteras i de båda delarna i bokstavsordning d.v.s. följande författarnas efternamn.

Lars Harrysson
Ove Mallander
Jan Petersson

Innehållsförteckning

| | |
|---------------------------------|---|
| Ove Mallander och Jan Petersson | 3 |
| Inledning | |

Del 1 Personliga reflektioner

| | |
|--|----|
| Lennart Delander | 17 |
| Konsten att skriva läroböcker i nationalekonomi - eller - det är ingen konst att skriva läroböcker i nationalekonomi om man har en bra medförfattare | |
| Anna-Lena Lindquist | 29 |
| Samarbetskommittén - ett nätverk i tiden | |
| Margareta Karlsson | 43 |
| Jag kallar honom Kloker... | |
| Hans Modig | 55 |
| PG och samhällsvetenskapliga fakulteten | |
| Catta Torhell | 61 |
| Gör biblioteket någon skillnad? | |

Del 2 Vetenskapliga betraktelser

| | |
|---|-----|
| Lars Harrysson | 69 |
| Tjänstepension i bryggeribransch. Några anmärkningar om dess nivå under förra delen av 1900-talet | |
| Agneta Kruse | 83 |
| Svenska pensionsreformer under 1900-talet. Ett "Public choice"- perspektiv | |
| Rolf Ohlsson | 99 |
| Demografiska aspekter på det svenska välfärdssamhällets uppkomst och framväxt | |
| Hans Swärd | 115 |
| Ur en socialarbetares liv. Diskussionen om socialt arbete i Sverige vid förra sekelskiftet | |
| Lars Söderström | 141 |
| Rehabilitering - på vems ansvar? | |
| Eskil Wadensjö | 157 |
| Pensionsmodeller för ett nytt århundrade | |
| Sune Sunesson | 171 |
| Per Gunnar Edebalk som festskriftsföremål - och forskare | |

Inledning

Ove Mallander & Jan Petersson¹

Året är 1968 och senhösten har börjat göra sig påmind. En bit från Socialhögskolans inhyrda lokaler ovanför Pingstkyrkan på Södergatan i Lund faller sakta de första löven som ett förebådande om den kyla och tid av slättlandets ständiga dis, som är i antågande. På så vis är allt sig likt. Samtidigt har denna höst förändringens vind svept över utbildningsstaden. Radikala idéer där studentikosa traditioner, klassisk förmedlingspedagogik och t.o.m. borgerlig bildning ifrågasätts har börjat gripa kring sig. Vi "förstaterminare" sitter, aningen nervösa, i föreläsningssalen och väntar. Första rundan av skriftliga tentamina i de bägge inledande halvterminkurserna i socionomutbildningen, d.v.s. statistik och statsvetenskap, har visserligen för de flesta förlöpt lyckligt. Men dessa passerade skärseldar sägs vara en krusning på ytan i förhållande till vad som står för dörren. Om man skall tro de säkra källor som de äldre studentkollegorna utgör, är det först nu som de verkliga svårigheterna tornar upp sig. Framför allt har rykten varit i svang om den kurs vi nu sitter och inväntar första föreläsningen i; grundkursen i Samhällsekonomi med socialpolitik. Dess första del, den nationalekonomiska introduktionen, lär vara "nästan omöjlig att begripa" enligt några till synes initierade f.d. folkhögskolestuderande i gruppen.

In i katedern träder en spenlig man i rutig kavaj och virkad slips, hälsar på gruppen och presenterar sig som Per Gunnar Edebalk. Medan han hela tiden med tummens baksida framifrån trycker tillbaka de moderiktiga cellulidinfattade glasögonen, vilka tenderar att glida fram på nästippen, börjar han utan tidspillan och vesselsnabbt att på svarta tavlan skriva frågan: "Vad är samhällsekonomi?". I punktform presenteras vi för ett antal möjliga svar grundande i knapphet, alternativ användning av resurser etc. Sedan sker allt i rasande tempo, understruket av ett moln av rykande kritdamm. Den ena kurvan efter den andra passerar revy på tavlan insorterade i ett logiskt mikrokosmos av numrerade rubriker och underrubriker. Under skrivandet talar han med övertygelse och pregnans om individens kapacitet att göra val, att informera sig och väga olika alternativ mot varandra samt

¹ Ove Mallander är universitetslektor vid Malmö högskola. Jan Petersson är universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet och Kalmar Högskola.

hur dessa val i sin tur återverkar på prissystemet. Hela framställningen ackompanjeras av blyertspennor som frenetiskt raspar mot anteckningsblocken och ett rytmiskt pappersprassel när nya oskrivna blad ständigt vänds upp.

Kanske för att förekomma invändningar från eventuella representanter för den nya tidens skepticism avslutar han mycket distinkt och konklusivt. "Detta gäller för såväl en kapitalistisk som en socialistisk ekonomi". Vad som för studenterna framstår som en gatloppsliknande begreppsgenomgång har emellertid ägt rum med en sådan hastighet att ingen ännu har hunnit tänka igenom några invändningar. Tittande på varandra skakar vi lite uppgivet på axlarna, masserar våra stela handleder och lämnar aningen dämpade salen, och tänker att väl hemma måhända vi kommer att finna några sprickor i muren. Men samtidigt har PGs klarhet och det välordnade sätt som begreppen länkats till varandra tänt en hoppets låga. Kanske skall i alla fall samhällsekonomin inte behöva bli den akademiska slutstation för oss som många har oroat sig för.

I det beskrivna kan vi skönja två sidor av Per-Gunnar Edebalk som i hans akademiska gärning följt honom som lärare och forskare. För det första hans starka tilltro till människor som rationella subjekt såväl i teoretiska betraktelser som i vardagslivets handlingar. Individer är i hög grad kapabla att skaffa sig information och välja förståndigt även när deras val gäller välfärdsområdet, t.ex. äldreomsorgsformer eller försäkringsmässiga trygghetslösningar. Historiska förlopp kan, med samma logik, i hög grad ses som skeenden styrda av målinriktat handlande baserade på maktresurser snarare än att vara regisserade av tillfälligheters spel eller förutbestämmande strukturer. För det andra präglas Per Gunnars dialog med studenter (liksom med kolleger och arbetskamrater) av att den också skall ha en genomtänkt instrumentell klarhet – vad ska uppnås och hur ska det uppnås. De flesta av oss känner igen sig i denna typ av samtal med läraren, forskaren och prefekten Per Gunnar Edebalk. Det har säkert också samtalspartner utanför universitetet gjort när de under årens lopp mött PG (som blev hans allmänna smeknamn) när han i skilda former fullgjort vad vi idag skulle kalla den tredje uppgiften.

Personliga data

Per Gunnar Edebalk föddes juldagen 1940 i Halmstad där han också växte upp och avlade studentexamen på handelsgymnasiets latinlinje 1959. Efter genomförd värnpliktstjänstgöring i hemstaden och på Gotland ställdes kosan mot lärdomstaden Lund. Studierna inriktade sig på ekonomisk historia och nationalekonomi, där han blev försteamanuens i sistnämnda ämne 1963 och fil. kand. året därpå (senare även pol. mag.). 1966 började han undervisa på Socialhögskolan, först som timlärare för att året därpå anställas som extra universitetslektor. Han gifte sig 1966 med sin Birgitta, med vilken han har två barn; Fredrik (f. 1967) och Anna (f. 1971). År 1976 erövrades doktorshatten i ekonomisk historia. Per Gunnar blev därefter 1977 universitetslektor i samhällsekonomi med socialpolitik och samma år prefekt vid Socialhögskolan. 1990 antogs han som oavlönad docent i socialt arbete vid Lunds Universitet och utsågs tio år senare till professor. PG har således varit Lund, Socialhögskolan och (därmed under merparten av tiden också) universitetet trogen under hela sina yrkesbana.

Prefekten

I samband med att Socialhögskolan blev institutionen för socionomutbildning vid Lunds Universitet blev Per Gunnar sommaren 1977 dess förste valde prefekt. Merparten av tiden fram till dess hade han som lärare i samhällsekonomi med socialpolitik arbetat tillsammans med sin företrädare som chef, rektor Åke Elmér.

Socialhögskolan tycks ständigt ha bestått av grupperingar med motstridiga intressen och uppfattningar. PG var därför inte en självklar kandidat som efterträdare till Elmér. Men väl installerad i rollen har han fram till sin avgång aldrig varit ifrågasatt som ledare för institutionen. När PG vid årsskiftet 2002/03 lämnade sitt prefektuppdrag kunde han se tillbaka på mer än ett kvarts sekel på posten, den längsta perioden i det svenska högskoleväsendet. Under hans tid vid rodret hade institutionen genomgått dramatiska förändringar. Förvaltningslinjen (liksom den mera obetydliga teoretiska linjen) har försvunnit men detta bortfall har kompensats av en ökad intagning på sociala linjen. Detta inte minst genom att utbildningen på senare tid också ges i Helsingborg. Uppdragsverksamheten har expanderat och vidare har en egen forskningsorganisation och forskarutbildning byggts upp. I och med att en långtgående decentralisering av universiteten tagit form har också de interna besluten fått allt större betydelse. Per Gunnars skicklighet i att manövrera Social-

högskolan framåt i en många gånger turbulent omgivning är oomtvistad och hans insiktsfullhet och strategikänslighet bevitnad av många. Det kommer att framgå ur flera av de texter som ingår i denna vänbok.

Bilden av ledarskapet

En universitetsinstitution och inte minst Socialhögskolan med sin mångfald av kompetenser är en löst kopplad organisation. De anställda organiserar i stora drag sin egen dagliga verksamhet. Prefektens roll som ledare skiljer sig därför delvis från den som brukar karaktärisera traditionellt producerande organisationer. Per Gunnars ledningsfilosofi har passat bra in i denna omgivning. Han har gett huvudlärare, kursföreståndare och enskilda lärare stor handlingsfrihet när det gäller att lägga upp kurser och kursavsnitt både vad det gäller innehåll och val av pedagogik.

En annan grundsten i PGs ledarskap är omvitnad: för de anställda handlar det om att han ”alltid funnits på arbetet, alltid varit tillgänglig och alltid varit beredd att ta sig tid”. Det vilar en nästan mytisk bild över hur flitens lampa varit tänd i tjänsterummet efter det att den reguljära undervisningsverksamheten för dagen upphört. Det är vid dessa ibland sena timmar som demarkationslinjen mellan forskaren och prefekten blivit oskarpa, understundom suddats ut. Det är då PG arbetat vidare med en artikel eller med ett kapitel i någon bok. Men vi är också många som även vid dessa tillfällen passat på att komma in och ventilera något problem med honom om anställningen, undervisningen, organisationen eller bara snacka bort en stund.

Den amerikanska organisationsforskaren Charles Perrow har liknat de anställdas syn på den egna organisationen vid ett resursberg, något som man utnyttjar för egna syften. Organisationen fyller en rad kanske mindre oegennyttiga syften för medlemmarna. Allt från att vara en hävstång för att komma vidare i karriären till att vara ett verktyg för mera småsinta saker som att fixa jobb åt släktingar eller en källa där man förser sig och sin familj privat med de tillgångar arbetsplatsen kan erbjuda. Men när det gäller PG förkroppsligar han negationen av den Perrowska tesen. Sparsamhet med offentliga medel har varit en dygd där prefekten själv bör och alltid har föregått med gott exempel.

Per Gunnars enkelhet och avsaknad av pretentiösa åthävor är omvitnad och vi dristar oss påstå att alla i organisationen kunnat se ett värde i detta. Betraktar man det utifrån tycks PGs bild av att vara prefekt vila tungt i den klassiska tankefiguren om att vara ”den första bland gelikar”, där snarare ”gelikar” än ”den förste” är nyckeltermen. Men som den ”förste” har han inte varit positionellt utan relationellt orienterad.

Per Gunnar har i en intervju i Universitets personaltidning LUM hävdad, att hur ledarskapet tar form och ser ut är relativt; det är beroende av situationer och omvärlden och att han delvis därför inte själv haft någon direkt ledarfilosofi. Men tillit, enkelhet och direkta relationer till medarbetarna förefaller ändå ha varit hörnstenar i den sålunda ”obefintliga filosofin”.

Enkelheten belyses också av hur prefektens tjänsterum sett ut d.v.s. tämligen oförändrat under alla åren av ledarskap. Väggarna har pryts av bokhyllor med i allt väsentligt böckerna från den tidigare rektorns Åke Elmérs tid och kompletterats med ett fåtal till synes provisoriskt placerade volymer av framför allt referenslitteratur för de pågående egna projekten. I stället är det andras till brädden fyllda bokhyllor av egna böcker som vid sidan av biblioteken ofta tjänat som låneunderlag. Har Du Janne eller Du Ove möjligen ett exemplar av den eller den boken? Inredningen på rummet har i övrigt karaktäriserats av ett spartanskt möblemang fjärran från dem som ibland ses som symboler för och förknippas med ett framgångsrikt chefskap i andra sammanhang. Kort sagt; ett vanligt arbetsrum fast lite större. Symboliska artefakter av detta slag skall naturligtvis inte övertolkas men de ger ändå, menar vi, en illustrativ bild av var tonvikten i frasen ”den förste bland gelikar” här har legat.

Ledarrollerna

Men om vi går bortom denna för varje organisation livsviktiga tillgänglighet, enkelhet och omutlighet; hur skall man karaktärisera hans gärning som prefekt? Vi menar – utan att resa anspråk på att vara heltäckande – att ett sätt kan vara att sammanfatta den med hjälp av organisationsforskaren Henry Mintzbergs analys av ledarroller. Denne talar om tio olika sådana vars huvudkategorier är interpersonella, informations- och beslutsroller.

Som redan framhållits intar den *interpersonella rollen* en viktig funktion. PG har varit en *galjonsfigur* utåt, även om det naturligtvis tagit sin tid att växa in i den rollen. Med sin lite tillbakadragna profil har kanske inte *anförarrollen* varit den mest iögonfallande. Men i det mest betydelsefulla avseendet har han varit framgångsrik, nämligen att få verksamheten att fungera som ett integrerat helt genom att åstadkomma en anpassning mellan såväl Socialhögskolans som personalens behov. Trots ibland starkt isärgående uppfattningar inom organisationen har den utstakade kursen i stort förblivit gemensam. Genom sitt stora personliga kontaktnät utanför den egna verksamheten, framför allt inom universi-

tetsvärlden, har vidare hans roll som *förbindelseled* varit framträdande och viktig för "Sopis". PGs kontakter i den tidigare områdesstyrelsen, fakultetsnämndsplatsen, hans personligen goda relationer till enstaka viktiga beslutsfattare liksom hans nätverk av forskningskontakter utgör bara några exempel härpå. Hans Modig ger i sitt bidrag en bild av PGs arbete i den samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen från år 1993 och framåt. Vi känner där igen bilden av en effektiv och beslutsinriktad person, där de retoriska svängar som ibland kan utmärka sådana fora knappast sätts i högsätet. Inrättandet av socionomutbildningen i Helsingborg som bar PGs märke var uppenbarligen ett gott exempel på att snabba beslut också kan vara de riktiga.

När det gäller *information*en sitter prefekten i en unik sits, såväl som huvudmottagare, vidareförmedlare, tolkare av extern information, men också som förmedlare av information till omvärlden. Rollen som *övervakare* av informationen är sammansatt. Å ena sidan när det gäller orientering om vad som pågår inom organisationen ligger det i vad som inledningsvis sagts om synen på medarbetarna, att Per Gunnar inte kontrollerar utan hyser tillit till deras förmåga att efter eget skön sköta sina åligganden. Men han har ändå hållit sig väl underrättad om vad som pågår i undervisningen eller forskningen. Inga kursutvärderingar har t.ex. lagts till handlingarna innan han skärskådat dem. Å andra sidan, när det gäller den externa informationen har PG ofta reagerat omedelbart när det gäller att ur informationsfloden sälla och tolka tidens tecken. Det berörda snabba uppfattandet av möjligheterna att kompensera indragningen av en grundkursgrupp på sociala linjen med uppdragsutbildningar i mitten av 1980-talet belyser detta väl. Likaså har det fungerat smidigt när det har gällt att *förmedla* dessa externt givna signaler vidare ut i organisationen. Beträffande informationsflödet från centrum, vad som är på gång inom organisationen, har inte bilden varit lika entydig. Ibland har medarbetarna upplevt att institutionsstyrelsedialogen och informationen därifrån blivit selekterad och knapphändig. Mötena har karaktäriserats av snabbhet och effektivitet och istället har arbetsutskottet ibland uppfattats som den plats där den friare dialogen tagit form. Som *talesman* är det prefekten som förmedlar informationen till omvärlden. Detta har efter hand blivit lite av en specialitet för PG. Efter en aningen trög start har den ackumulerade mängden tidningsklipp som speglat aktiviteterna i verksamheten, presskonferenserna som PG hållit etc. vuxit till en ansevärd storlek.

I *beslutsrollerna* och som *entreprenören* har PG inte framstått som drivande vad avser undervisningens innehåll. Kanske är detta delvis beroende på att Per Gunnar inte har sin egen ursprungliga disciplinära hem-

vist inom det framväxande ämnet eller egen bakgrund i praktikfältet. När det gäller beslutsföreteelser knutna till informationsflödet har aktionsförmågan däremot varit mycket hög. Den tidigt införda kvalitets-säkringstanken av utbildningen i form av externa examinatorer av uppsatser på socialhögskolan liksom den pådrivare PG var vid inrättandet av ett samhällsvetenskapligt bibliotek utgör bara två exempel. Medan Hans Modig beskrivit det förra så är temat för Catta Torhell hur dagens moderna Social- och beteendevetenskapliga bibliotek tagit form och hon pekar där på just PGs betydelse för att det kom till stånd. Att han själv varit en av universitetsbibliotekens mest flitiga låntagare antyder kanske att han i tanken på ett samordnat och modernt social- och beteendevetenskapligt bibliotek också kunde se en rad forskningsmässiga fördelar materialiseras.

Att vara *krislösare* upplever nog många spontant att PG inte sett som sin huvuduppgift, kanske t.o.m. att han i hög grad försökt att undvika att öppna konflikter kommit i dagen. Men ser man lite närmare på utvecklingen framträder delvis en annan bild. När det gäller interna konflikter har dessa hållits på en hanterbar nivå. Som Astrid Frankel och Eric Olsson bl.a. framhållit i jubileumsboken *Socialhögskolan i Lund 50 år*, var de turbulenta vågorna många under 70-talet och när prefekturen inrättades. Det gällde aspekter på vad man skulle utbilda för: psykologiämnets status, den redan då tillskrivna sociologiseringen av utbildningen, examinationsformer, graden av akademisering, praktikens omfattning och ställning i utbildningen. PGs lösningsmodell har här, liksom ofta annars, tagit formen av en försiktig strävan efter kompromisser snarare än konfliktorienterade eller konfrontativa lösningar.

Mot denna ibland kanske aningen svårtolkade sida skall ställas en mera lättläst. När det gällt tryck mot organisationen utifrån t.ex. hotande förlust av externa resurser eller upptornade konflikter har PG alltid reagerat omedelbart och tydligt. Hans envisa, frenetiska och länge framgångsrika kamp t.ex. i att försvara socionomernas varumärke mot de universitet och högskolor som efter att den centrala utbildningsplanen avskaffades på 1980-talet mer eller mindre öppet försökte starta delar av eller hela socionomutbildningar är välbekanta. Här tjänade också den 1978 tillkomna s.k. Samarbetskommittén för svenska socionomutbildningar, där PG var en drivande kraft, som en plattform. Anna-Lena Lindquist knyter i sitt bidrag an till Per Gunnars arbete inom Samarbetskommittén under de år hon själv som prefekt deltog som representant för Stockholm, framförallt perioden 1994-2002. Hon beskriver framför allt Samarbetskommittén och forskningen, resurstilldelningen och den soci-

ala omsorgsutbildningen. Att PG och studierektor Inger Farm där stått för stabilitet och trygghet är något Anna-Lena betonar i uppsatsen.

Som *resursfördelare* har PG varit synnerligen framgångsrik. En nyckel till att förstå hans långvariga innehav av prefektposten går att hämta ur hur denna roll utövats. Även om det fanns en tradition sedan tidigare av decentralisering i verksamheten så byggde PG medvetet vidare på den. De olika ämnena rekryterade till stor del sina egna lärare, varje kurs hade sin budget som de ansvariga suveränt förfogade över etc. Men därutöver har rollen som resursfördelare internt karaktäriserats av genomskinlighet och hård budgetkontroll. Detta har medfört att medan andra socialhögskolor har tvingats friställa personal p.g.a. av alltför lösa ekonomiska tyglar, har Lund alltid varit ett välskött ekonomiskt pastorat. Eftersom en institutions alltigenom största utgiftspost utgörs av personalkostnader är det anställningspolitiken som varit den springande punkten. Denna har utmärkts av en lättbegriplig och konsekvent politik som dock ibland också mött kritik framför allt av dem som känt sig drabbade. Efter lång tid som förhållandevis underbetald och anställningsotrygg timlärare förordnas man terminsvis med månadslön och alla behandlas lika på denna punkt. Per Gunnars syn har varit att en lojal medarbetare också skall kunna påräkna lojal behandling.

I rollen som extern *förhandlare* slutligen, har PG haft den trovärdighet som varit nödvändig för att fatta bindande beslut för socialhögskolans räkning. Utåt har detta grundats dels i hans position vid Lunds Universitet (t.ex. i den nämnda fakultetsstyrelsen) men också som forskare, liksom att de många åren som prefekt skapat en självtillit hos PG som ingett auktoritet.

Skribenten och forskaren

Per Gunnar har en lång lärargärning bakom sig, men mot bakgrund av att han fungerat som prefekt under en så vidsträckt period har hans medverkan i grundutbildningen på senare år varit av mindre omfattning. Det har rört sig om specialföreläsningar och handledning av uppsatser på c- och d-nivå. Visst har han även här satt sina avtryck men det som vi bör fokusera är inte lärargärningen utan läromedelsgärningen.

Först och främst måste man uppmärksamma den klassiska läroboken *Sambällets Ekonomi* (första utgåvan 1970). Tusentals socialhögskolestudenter landet över och på andra utbildningar har svettats över denna lättillgängliga och för många med diagram- och matematikskräck avdramatiserande införing i såväl mikro- som makroekonomiskt tänkande. Många utexaminerade socionomer med några år på nacken kan säkert

fortfarande vakna upp ur nattsömnerna och genomföra en analys i den så kallade Uttag- och tillskottsmodellen som förde in eleven i finanspolitikens grunder. I de senare av de sammanlagt under tretton år utkomna sex upplagorna tillämpades välfärdsteoretiska resonemang på en rad samtidsproblem (miljö etc.) som gjorde att studenter ofta framhöll att de fick starka aha-upplevelser. Medförfattaren Lennart Delander tecknar en livfull bild av samarbetet runt boken i sin uppsats.

Andra tidiga och då nydanande skrifter *Socialförsäkring - några principer* och *Arbetslöshetsförsäkringen* från sjuttioalets början utreder på ett lättillgängligt sätt begrepp och principer inom områdena. Ur produktionen på senare år av mer tydlig läromedelskaraktär bör nämnas den 1998 tillkomna ”*Socialförsäkringarna*” (tillsammans med Ann-Charlotte Ståhlberg och Eskil Wadensjö). Boken summerar upp erfarenheter som Per Gunnar gjort i sin forskning på ett pedagogiskt sätt och naturligtvis är den historiska inramningen framträdande. Här diskuteras också socialförsäkringarnas effekter ur ett jämställdhets- och etniskt perspektiv, också avtalsförsäkringarna ges sin naturliga plats. Men framför allt understryker boken forskningsfältets stora och växande betydelse och därmed också hur tidigt ute PG var med att belysa områden som idag uppfattas som högst relevanta. På senare år har också Per Gunnar vid ett flertal tillfällen medverkat i SNSs välfärdspolitiska råd vars årliga rapporter haft olika tematiseringar. När man inom Studieförbundet valt att koppla samman den ekonomiska utvecklingen med välfärdsfrågor är det uppenbart att Per Gunnar framstår som en självklar skribent. En av Per Gunnars medarbetare i dessa rapporter har varit Lars Söderström och i sitt bidrag här i vänboken tar han upp frågan om rehabilitering inom sjukförsäkringen till betraktelse på ett sätt som är närbesläktat med Per Gunnars egen syn.

Under många år efter avhandlingsarbetet var inte PG speciellt aktiv som forskare. En spekulering är att prefektskapet till en början tog mycket av hans tid, men man ska kanske inte förringa det självklara faktum att när forskarutbildning etablerats på socialhögskolan fick också forskningen hos alla en mer framträdande roll. Desto mer imponerande är den publikationsförteckning på över 120 alster som Per Gunnar redovisar när detta skrivs. Han har således varit en mycket flitig och kreativ forskare under framför allt de senaste tjugo åren. Ser man till produktionen är den tämligen bred och täcker socialförsäkringarna och angränsande områden samt den sociala tjänsteproduktionen med inriktning mot äldreomsorgen. Ett annat kännetecken är att PG arbetat tillsammans med flera andra forskare och i forskargrupper under årens gång.

Naturligtvis är socialförsäkringsområdet det mest framträdande. Avhandlingen med titeln *Arbetslöshetsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934* sätter den svenska arbetslöshetsförsäkringen i fokus. PG lägger fram den historiska bakgrunden till den internationellt senkomna svenska reformen från 1934. Hans metod som senare ofta blev hans signum var att granska riksdagstryck, protokoll och utredningar av varierande slag för att visa hur argumentationslinjerna tagit form och den offentliga debatten gestaltat sig inför reformeringen av det svenska socialförsäkringssystemet. I boken *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955* från år 1996 kan läsaren följa denna forskning över socialförsäkringssystemets skilda områden, eftersom boken är uppbyggd runt ett antal tidigare publicerade uppsatser. Lennart Nygren, har i ett yttrande över Per Gunnars vetenskapliga meriter sammanfattat hans forskning inom socialförsäkringsområdet som ett viktigt bidrag till skrivandet av socialförsäkringarnas historia i Sverige. Och här intar *Välfärdsstaten* en central plats. Denna uppfattning om PGs betydelse har också med tiden blivit en gängse uppfattning och yngre forskare som verkar inom området har närmast utan undantag måst förhålla sig till hans arbeten där. I likartade historiska kölvatten vandrar Hans Swärd i sin uppsats. Det är i mångt och mycket samma socialreformatörer som träder fram och samma tunga vardagsvillkor som i Per Gunnars betraktelser, dock med i Swärds fall en tematisering runt framväxten av ett mer professionellt socialt arbete.

Ett angränsande område är arbetsmarknadsförsäkringarna. PG brukar ofta tala om dem som det dolda eller bortglömda trygghetssystemet inom socialpolitiken. I forskningen har han på detta område samarbetat med Eskil Wadensjö. I ESO rapporten *Arbetsmarknadsförsäkringar* från 1989 och den i Ekonomisk debatt publicerade *Det okända socialförsäkringssystemet* från 1990 pekar författarna på deras omfattning. Med tidens språkbruk kan man säga att Per Gunnar bidragit till att sätta dessa på kartan i svensk arbetsmarknadspolitisk forskning. Det är därför också glädjande att Eskil Wadensjös bidrag i vänboken har detta område som tema. Här kan man också tydligt se hur de två på ett effektivt sätt arbetat med problematiken.

Per Gunnars äldreomsorgsforskning sker inom ett område med liten beröring med de första områdena – åtminstone vid en första anblick. Inte förvånade har hans historieintressen också här satt sina spår. Per Gunnar visar på hur en hemmaboendeideologi växt fram bl.a. i rapporten *Hemmaboendeideologins genombrott – åldringsvård och socialpolitik 1945-*

1965. Han pekar på hur kommunerna på ett ekonomiskt rationellt sätt tycks ha reagerat på ekonomiska villkor och dess förändring. När statsbidragen ändrades så ändrades också den kommunala politikens inriktning. Här är vi inne på en betydelsefull analytisk infallsvinkel PG använt sig av även i den övriga forskningen – nämligen att de ekonomiska incitamenten spelar roll för hur aktörer i socialpolitiken agerar - det må vara tillhandahållare eller brukare/nyttjare. PG har också återkommande uppmärksammat hur incitament påverkar ett effektivt resursutnyttjande. På detta område har vi haft glädjen att samarbeta med Per Gunnar och då kommit i kontakt med en av hans goda sidor – avtal är till för att hållas och hållas i tid. På så vis är han lätt att samarbeta med. Möjligen kan man här peka på att PG varit mån om att verka inom det ekonomiska paradigmet om än med en mera eklektisk inställning än den gängse bland disciplinens akademiska yrkesutövare. Han har alltid menat att ekonomisk teori avlövad institutionella kunskaper är tämligen tom kunskap. Det är i brytningen mellan dessa två som Per Gunnar framträtt – som en pragmatisk och verklighetsnära forskare.

Men vi känner igen socialförsäkringsforskaren på andra sätt. Historien är viktig för PG - både i ett längre perspektiv men också i det korta. Varje förändring tar sin form i relation till något annat som blir föråldrat. Det är förstås inte förvånande att han också visat intresse för en äldreförsäkring som lösning på de framtida ökande kostnaderna för äldrevård. Med de ekonomiska verktygen i hög beredskap har PG också kunnat ge normativa råd: nolltaxa tenderar att resultera i ett övernyttjande, det finns en brytpunkt i äldreomsorgen varefter det blir billigare med ett institutionsboende än ett hemmaboende. Inom området har Per Gunnar också intresserat sig för kvalitetsfrågor och privata entreprenader. Utöver att ha samarbetat med forskare vid Gerontologiskt centrum har Marianne Svensson varit en av PG omtyckt forskningskollega under senare år.

Per Gunnar har under senare verkat inom ett Äldreprogram "De äldre och ekonomin" vid Lunds universitet tillsammans med forskare från nationalekonomiska institutionen och ekonomisk-historiska institutionen. Ledare för programmet är Rolf Ohlsson och här i vänboken betraktar han naturligtvis sitt favoritområde – den demografiska frågan. Rolf och Per Gunnar har varit ett långvarigt tandempar – också utanför arbetet. I denna grupp ingår från socialt arbete även fil.dr Lars Harrysson som PG var huvudhandledare för i dennes avhandling över arbetsgivarna och pensionspolitiken. Lars uppsats sluter delvis an till detta spår och tar upp pensionsfrågan inom bryggeribranschen före 1948. Försörjningen av

de äldre behandlas också i vänboken av Agneta Kruse. Hon tecknar sin bild av dagens pensionsproblematik.

Låt oss sammanfatta. Fyra nyckelbegrepp skulle kunna sägas karaktärisera PGs forskningsansträngningar: Stor produktivitet, spännvidd, empirisk grundlighet och samarbete. Men låt oss inte glömma en sida av forskaren Per Gunnar Edebalk. Han har alltid, långt innan det upphöjdes till officiellt mål för högskolan, hyst en vurm för den s.k. tredje uppgiften. Margareta Karlsson beskriver t.ex. i sin uppsats i denna bok hur "Kloker" tidigt kom in i planeringen av Försäkringskassaförbundets (FKF) utåtriktade seminariedagar om socialpolitikens dagsfrågor i Umeå och sedan dess varit dessa konferenser trogen. 1999 blev också PG medlem av den forskningskommitté som initierats av FKF:s förbundsstyrelse. Till den tredje uppgiften kan också hans nämnda roll inom Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) välfärdsorienterade konjunkturrapporter. Definitivt hemmahörande i denna kategori är också medlemskapet från starten 1993 i Socialvetenskaplig Tidskrifts redaktionskommitté. Många av oss som känner honom härifrån kan vidimera Margaretas iakttagelse om PGs eftertänksamma, lite avvaktande förhållningssätt. Men också om de oftast mycket genomtänkta synpunkterna som han levererat på insända bidrag och för övrigt också på alla andra uppkomna praktiska problem som denna typ av verksamhet är så behängd med.

Quo Vadis PG?

När detta skrivs är Per Gunnar en i hög grad produktiv forskare och han ser förtjust ut när han pekar på hur friheten från det tunga prefektskapet nu frigör hans krafter för mer omfattande forskning och expertuppdrag. Det är därför alltför tidigt att slutvärdera hans forskargärning, men det går att instämma i att han redan nu utan tvekan hör till dem som bidragit starkast till att skriva den svenska socialpolitikens historia under 1900-talet. Lennart Nygren, professor i socialt arbete i Umeå, pekar på detta faktum i sitt slutomdöme i Per-Gunnars ansökan om befordran till professor i socialt arbete.

Så när nu således det kvartsekel långa prefektskapet är till ända, kommer det tidsmässigt att ges utrymme åt att ytterligare fördjupa sig i de historiska socialpolitiska perspektiven, att plöja ytterligare i den aldrig sinande mylla som socialförsäkringarnas åkrar utgör. Och sedan? Ingen kan väl på allvar tänka sig att när en av pensionernas och äldreomsorgens främsta kännare i vårt land om några år själv ansluter sig pensionärernas skara, så kommer detta att innebära att han drar sig tillbaka till sommar-

stugan i Steninge på den halländska kusten för att slå sig till ro, mata duvorna eller spela golf. Då, i en tillvaro där tiden inte intecknas av prefektens vardag, av fakultetsnämndsmöten, av tjänsteresor och undervisning, misstänker vi att skrivandetakten snarare kommer att accelerera än att bedarra. Men det kanske är just så en så notoriskt plikttrogen person som Per-Gunnar egentligen vill njuta sitt otium?

Del 1

Personliga reflektioner

Konsten att skriva läroböcker i nationalekonomi

eller

Det är ingen konst att skriva läroböcker i nationalekonomi

Om man har en bra medförfattare

Lennart Delander¹

Det var Ivar Persson i Skabersjö som satte igång alltihop!

Det hade 1949 tillsatts en kommitté för att utreda de juridiska och samhällsvetenskapliga examina. Den leddes av professorn i straffrätt och juridisk encyklopedi Ragnar Bergendal, Lunds universitets rektor 1951–1957. Kommittén framhöll i sitt betänkande (SOU 1953:15) att en förstärkning av lärarkrafterna vid de juridiska fakulteterna vore motiverad. Vad gällde fakulteten i Lund föreslogs därför inrättandet av ett stort antal preceptorstjänster, alla i juridiska läroämnena. Arthur Thomson, som efter många år som landshövding i Malmöhus län hade tillträtt den mindre förnäma befattningen som kansler för Rikets universitet 1952, menade att förslaget var principiellt gott men ansåg att ett något mindre antal preceptorsbefattningar vore tillfyllest, samtliga dock, även enligt hans mening, i juridiska discipliner. Thomson var i likhet med Bergendal juris doktor.

I propositionen till riksdagen visade emellertid ecklesiastikministern, Ivar Persson i Skabersjö (Bondeförbundet), prov på gott omdöme med följande formulering: ”De ekonomiska studierna skall enligt den föreslagna studieordningen för juris kandidatexamen tilläggas ökad vikt.” (Kungl. Maj:t 1957, s88). Av detta uttalande drog han korrekt slutsats och föreslog att en preceptur i nationalekonomi skulle anordnas vid juridiska fakulteten i Lund. Riksdagen biföll förslaget.²

¹ Lennart Delander var före pension universitetslektor i nationalekonomi vid Växjö universitet.

² Juridiska fakultetens professur i nationalekonomi med finansrätt, som innehafts av Johan Åkerman, hade 1947 bytts ut mot en professur i finansrätt och finansvetenskap med Carsten Welinder som förste innehavare. Såväl professuren i nationalekonomi som Åkerman själv hade då överförts till filosofiska fakulteten. Formellt vill säga, de facto hade detta skett tidigare. Vid tidpunkten för Perssons i Skabersjö rådiga ingripande var således ämnet nationalekonomi, en gång företrätt av Knut Wicksell, inte representerat vid den juridiska fakulteten i Lund. (Weibull 1968, sid. 246 ff.)

Till förste innehavare av den nyinrättade precepturen utnämndes Guy Arvidsson 1959.

Detta fick till följd att blivande juris kandidater konfronterades med sådana grundbultar i den nationalekonomiska vetenskapen som ”den balanserade budgetens multiplikator”, ”likviditetspreferensfunktionen”, ”realbalanseffekten” och liknande. Malisen hävdade att antalet blivande juris kandidater härav minskade. Möjligen var Guy Arvidsson av uppfattningen att även begrepp av typen ”den marginella substitutionskvoten” var vad Persson i Skabersjö hade haft i åtanke när han underströk betydelsen av ekonomiska studier i den juridiska utbildningen. Vid de överläggningar på Akademiska Föreningens café, Aten, som spelade en så kritisk roll i våra studier³ hände det nämligen att juridikstuderande elever till Arvidsson, flertalet från gymnasiet latinlinje, beskämda sig över att bokstaven ”d” så ofta, och enligt deras mening på ett obegripligt sätt, förekom i professors anteckningar på svarta tavlan. Förmodligen ansåg Guy Arvidsson det helt enkelt som pedagogiskt ändamålsenligt att använda begreppet derivata vid definierandet av olika slags marginalstorheter.

Möjligen kan frekvensen studieavbrott vid Juridicum och den genomsnittliga studietiden för juris kandidatexamen ha reducerats efter 1961. Det året utnämndes nämligen Guy Arvidsson, efter det att Johan Åkerman blivit emeritus, till professor i nationalekonomi vid humanistiska fakulteten. Nu hör det till den historia som här ska berättas att under Johan Åkermans milda överinseende och docenten Karl-Gustaf Landgrens praktiska genomförande hade Hermods då, sedan en tid, erbjudit en ettbetygskurs i nationalekonomi åt en med nödiga förkunskaper försedd, kunskapstörstande allmänhet. Studier på egen hand av framställningen i Hermodsbrev, insändande av svar på frågor i dessa samt, när tiden var mogen, deltagande i en av K-G Landgren ledd sommarkurs i Lund och därefter – vederbörligen inskriven vid såväl universitet som adekvat nation samt försedd med tentamensbok och kvittens på erlagd kåravgift – examination. Sådant var upplägget.

Fullt upptagen som han var med att genomföra en kulturrevolution i ämnet nationalekonomi i Lund noterade väl Guy Arvidsson bara i förbigående Hermodskursens existens och att han hade satts in i rollen som övervakare och garant för dess vetenskapliga lödighet. Efter några år när det skapats rättning i leden vid den nationalekonomiska institutionen, när de som hade påbörjat gradualavhandlingar under Åkermans tid hade

³ ”På Aten kunde allt hända och det mesta gjorde det också.” (Blom 1997, sid. 151)

dragit sina slutsatser (dvs. sina färde), och då samtliga tre band av Prof. Dr. Dr. h. c. Erich Schneiders "Einführung in die Wirtschaftstheorie" (Schneider, 1961a–c) hade införts på grundkursen, fann professor Arvidsson tiden mogen att intressera sig för utbildningen i nationalekonomi vid Hermods. Nitisk och samvetsgrann som han var, ville han skaffa sig förstahandskännedom om vad han var garant för och förklarade för Landgren att såväl arbete med som inkomster från nästa sommarkurs kunde han känna sig befriad från.

Efter denna korta, men ändå klagörande inledning kommer såväl Per-Gunnar Edebalk som jag själv med i handlingen. Vi hade båda börjat läsa nationalekonomi efter det att Guy Arvidsson hade tillträtt professuren. Den väldiga studenttillströmningen under 1960-talet hade lett till att bristen på lärare var så avsevärd, även i nationalekonomi, att Per-Gunnar och jag hade erbjudits och tacksamt accepterat tjänster vid institutionen. Detta var på den tid då, enkelt uttryckt, undervisningsresurserna med automatik anpassades till mängden elever. Det innebar att i takt med studerandeantalet så växte bland annat anslagen till avlöning av extra universitetslektorer. Tjänster som sådana ledigförklarades oftast inte utan tillsattes i praktiken av ämnesrepresentanten, och vid tiden för den händelse som strax ska beskrivas hade Per-Gunnar och jag utsetts till extra universitetslektorer av Guy Arvidsson.

Efter att, inför Hermods instundande sommarkurs i nationalekonomi där han skulle framträda som lärare, ha konfronterats med kurslitteraturen och i synnerhet dess huvudbok brast det för professor Arvidsson. Det fanns inte en derivata så långt ögat nådde, vilket i sig kunde ses som ett uttryck för svårt lättsinne, men detta var ändå ett intet jämfört med frånvaron av en vederhäftig framställning av modern makroekonomisk för att bara inte tala om mikroekonomisk teori.

Drabbad av denna insikt anropade professorn Per-Gunnar och mig och vi infann oss på hans ämbetsrum. Där var han, som alltid, knappt skönjbar i en sky av tobaksdimma vid ett skrivbord med en rad pipor där på pipskaften "det vita märket glimmade som ett fågelöga" (Frich, 1966, s80) eftersom Arvidsson favoriserade märket Dunhill. Han underrättade oss om att vi samma dags eftermiddag skulle följa med honom till Malmö för att assistera vid en uppgörelse med Hermods verkställande direktör Börje Holmberg. Dit åkte vi, med Guy Arvidsson som chaufför – en stark upplevelse, i professorns första bil, vilken en av institutionens amanuenser, som av Guy Arvidsson på dunkla grunder ansågs ha förstånd på bilar, hade hjälpt honom att införskaffa. Det var andra tider,

förre rektorn magnificus Philip Sandblom, som kunde ha hållit en Bentley som andrabil, trafikerade alltid Lunds gator med cykel.

Väl hos direktör Holmberg, efter några inledande artighetsfraser och sedan Guy Arvidsson anlagt en rejäl brasa på ett stopp med tobaken Early Morning Pipe (som han gärna nyttjade även vid andra tider på dygnet), så kallad eftersom den var så kusligt stark att den väckte liv i den morgonsömngaste piprökare, anförde han att alternativet till omedelbar nedläggning av Hermods ettbetygskurs i nationalekonomi var införandet av ny kurslitteratur. Han förklarade sig i sin outgrundliga välvilja kunna avstå från de tidigare nämnda tre banden av professor Schneider och i stället välja någon av de stora, erkända läroböckerna på engelska – ett sådant utbyte hade i själva verket redan skett vid institutionen i Lund.

Börje Holmberg pläderade värtaligt, hänvisande till Hermods strävan att erbjuda utbildningar av hög kvalitet även till mindre studievana personer, för litteratur på svenska. Vid kaffet hade de båda herrarna kommit fram till en för bägge godtagbar kompromiss. Den gick ut över Per-Gunnar och mig. Guy Arvidsson förklarade nämligen att han var beredd att låta den befintliga kurslitteraturen vara kvar, under förutsättning att den kompletterades med de båda läroböcker i mikro- respektive makroekonomisk teori med tillhörande övningsuppgifter som Edebalk och Delander tvivelsutan stod i begrepp att utarbeta. Detta var ett *sine qua non* för Hermodskursens fortlevnad underströk han. Per-Gunnar och jag tolkade det även som ett ofrånkomligt villkor för vårt åtnjutande av Guy Arvidssons fortsatta välvilja. Direktör Holmberg drog en lättnadens suck och tackade med rinnande ögon Arvidsson – Early Morning Pipe var inte att leka med – för att han beredvilligt bistått Hermods i detta ömtåliga och betydelsefulla ärende.

Så inleddes Per-Gunnars och mitt samarbete som läroboksförfattare. Ett samarbete som således hade sin upprinnelse hos ecklesiastikminister Ivar Persson i Skabersjö.

Först gav vi oss i kast med den bok som kom att heta ”Ekonomisk teori. Mikroekonomi” (Delander och Edebalk, 1969a). Den kan ge ett intryck av typografiskt nyskapande. Även de allra enklaste diagram, som till exempel förevisandet av att en prissänkning på en nyttinghet resulterar, *ceteris paribus*, i en ökning av den efterfrågade kvantiteten, tar ansenliga utrymmen i anspråk. Nu beror inte detta på en strävan från författarnas sida att höja effektiviteten och njutningen vid själva läsandet av boken utan har, som det mesta här i världen, en ekonomisk förklaring. I avtalet med Hermods stipulerades nämligen att ersättningen till författarna

skulle utgå med ett fast belopp per trycksida! Att fylla boksidor med efterfråge- och utbudskurvor och andra avbildningar av ekonomiska samband är enklare och går mycket fortare än att skriva dem fulla med ord. Och eftersom det inte finns något så trivialt att inte en nationalekonom kan rita ett diagram över det, öppnades här en möjlighet, som vi inte försummade att utnyttja, att få en rimlig ersättning för vår arbetsinsats.

Nyssnämnda bok följdes, föga överraskande, av "Ekonomisk teori. Makroekonomi" (Delander och Edebalk, 1969b). En hastig blick i den skriften ger vid handen att Hermods inte avvikit från den arvoderingsprincip som tillämpades för dess föregångare.

Det var inte endast studerande vid Hermods som kom i åtnjutande av dessa typografiska innovationer. Böckerna såldes även i bokhandeln och många, uppenbarligen högst omdömesgilla universitetsstuderande använde dem som komplement till kursböcker författade av storheter som Paul Samuelsson, Richard Lipsey, Paul och Ronald Wonnacott m.fl. Det ryktades emellertid att det även fanns studerande som, trots att de avhållit sig från skrifter av det senare slaget och helt förlitat sig till de båda Hermodsböckerna, klarat av ett betyg eller 20 poäng i nationalekonomi. Därav kan man, om ryktena är sanna, dra slutsatser som mer gäller tentaminas än våra böckers kvalitet.

Kort efter det att de båda nyssnämnda skrifterna hade börjat rosa marknaden utgick det ett påbud från vad som då hette Universitetskanslersämbetet till universiteten, att man där skulle se välvilligt på universitetslärare som tog läroboksförfattande som en förevändning för att anhålla om tjänstledighet. Det rådde, ansåg man, en sådan brist på moderna, svenskproducerade läroböcker i många universitetsämnen, att den som presenterade en av ämnesrepresentanter granskad och sanktionerad plan för en lärobok kunde få ledigt utan löneavdrag under en icke föraktlig tid för att helt kunna ägna sig åt författande. Per-Gunnar hävdade med emfas att detta arrangemang hade kanslersämbetet utan tvivel skapat med författarteamet Delander & Edebalk i tankarna. Så vi utarbetade en detaljerad disposition till en introducerande lärobok i nationalekonomi som sändes för yttrande till dem bland landets professorer i ämnet som Guy Arvidsson var god vän med. Dessa gjorde vad som förväntades av dem och Per-Gunnar och jag erhöll vardera sex månaders ledighet för att skriva den lärobok som vi så uttrycksfullt hade beskrivit i sagda disposition.

I de läroböcker i ämnet som då fanns på marknaden ägnades, av respektabla skäl, den första delen åt mikroekonomi och den senare delen

åt makroekonomi. Vi bortsåg från de respektabla skälen och bestämde oss för att producera en bok som skulle vara epokgörande även på det sättet att kapitlen om makroekonomisk teori och politik placerades *först*. Vi föreställde oss nämligen att läsarna skulle bli mer välvilligt inställda till ämnet och kanske rentav känna sig en smula begåvade, om de först fick läsa om välbekanta företeelser som högkonjunktur, lågkonjunktur, inflation, arbetslöshet, finanspolitik och penningpolitik. Efter att ha preparerats med det keynesianska budskapet – Keynes teori genomsyrade bokens makroekonomiska del – om att arbetslöshet kan upphävas av annat än pyramidbyggande, jordbävningar och krig skulle läsarna, menade vi, vara mera upplagda för att tränga in i den subtila, av vinstmaximerande producenter och nytto-maximerande konsumenter befolkade, mikroekonomiska teori som förklarar hur produktionsresurser fördelas på mer eller mindre angelägna användningsområden.

Det finns, bland de internationella storsäljarna, några exempel på läroböcker i nationalekonomi vars författare har frestats att följa vår skarpsinniga pedagogiska manöver vad gäller ordningsföljden mellan makro- och mikroekonomi.

När tjänstledigheten lupit till ända hade vi åstadkommit ett tryckfärdigt manus och 1970 kunde boken presenteras för en häpen allmänhet. I ”sambindningen” (Bibliotekstjänst) anmälan av originalutgåvan utnämndes den till en blivande klassiker! Mitt urklipp av den recensionen, som jag länge bevarade, har tyvärr nöts ut av frekvent förevisning för kollegor, vänner, släktingar och tillfälliga bekantskaper, annars hade texten återgetts in extenso här. En kopia av Christina Jonungs mycket insiktsfulla bedömning (även den i ”sambindningen”) av bokens andra upplaga har däremot motstått tidens tand, så därur kan följande citeras: ”Detta är en av de bästa introducerande läroböckerna i nationalekonomi på svenska – både lättillgänglig och korrekt i sin framställning ...”

Att ge namn åt barn, hundvalpar och böcker är en grannlaga uppgift. Vi var överens om att ordet ”nationalekonomi” inte borde förekomma i titeln. Därtill hade vi flera skäl, ett av dessa var att vi den här gången inte skulle få betalt per boksida utan per försålt exemplar, varför drömmen förstås var att boken skulle finnas på varje tänkande människas nattduksbord. Det var därför angeläget att inte redan titeln skulle stöta bort känsliga, presumtiva köpare. Som till exempel personer med en liknande läggning som Frans G. Bengtsson, som i uppsatsen ”Framför en bokhylla” påstår: ”Jag kan inte läsa juridik ...; inte heller *nationalekonomi*; inte proletärromaner; inte aposteln Paulus; inte fri vers ...” (Min kursive-

ring.) Vältaligt beskriver han de kval som hemsökte honom vid läsning av sådana ting: ”universum sjunker samman i grå lump, och själen fylls av kval; förståndet vrider sig, som om det sutte på ett halster, och hjärnan känns vattmig” (Bengtsson, 1938, s248–249).

Eftersom författararvodet var mindre än 100 procent av Hermods pris sammanföll våra intressen i den här frågan med förlagets. Inte heller där ville man ha ett namn på boken som kunde avskräcka från inköp på grund av att det av vissa kunde förknippas med grå lump, en kvalfylld själ, vridet och halstrat förstånd eller en uppblött hjärna. Olyckligtvis hade professor Carsten Welinder (se fotnot 1) inte endast producerat en lärobok i nationalekonomi som fanns på marknaden utan också drabbats av klarsyn i namnfrågan och döpt sitt verk till ”Samhällsekonomi” – det namn som vi skulle ha föredragit för vår bok. Tack vare Gösta Wadensjö på Hermods, som hjälpt oss att lotsa bokprojektet i hamn, undslapp boken att som alternativ åsättas en vulgär benämning typ ”Vår ekonomi” eller liknande. Med en genial turnering av titeln på Welinders bok föreslog han det stramt korrekta ”Samhällets ekonomi”.

Och under det namnet publicerades såväl första upplagan 1970 som de utgåvor som följde 1975, 1976, 1978, 1979, 1981, 1983 och 1986. Våra bemödanden att motsäga föreställningen om att studier i nationalekonomi kräver ett betydande mått av heroism och självövertvinnelse måste således ha nått en anseilig läsekrets. Att så verkligen var fallet blev vi då och då varse. Således hände det mig vid ett flertal tillfällen under årens lopp, och jag vet att Per-Gunnar råkade ut för detsamma, att då jag i något sammanhang hade hälsat på en obekant och uppgett namn och sysselsättning, så undrade personen ifråga glatt om jag möjligen var Delander–Edebalk.

Som liten ansåg jag böcker utan bilder vara tröttsamma. Efter att ha läst våra insända manus hade uppenbarligen samma åsikt om vår bok infunnit sig hos förlagsredaktören som agerade därefter. I bibliografisk information om ”Samhällets ekonomi” syftar därför uppgiften ”ill.” inte endast på förekomsten av pedagogiska diagram utan också på mer estetiska teckningar. För dessa svarade en dam vid namn Ida Hane-Sahlin, en artist väl skickad att illustrera upphöjda ämnen, ty hon kom längre fram att stå för den konstnärliga utstyrseln av en bok om delikatesser från skånska smörgåsbord (Löwgren, 1989).

Till skillnad från Autodidaktiæ Doktor Axel Wallengrens kortfattade encyklopedi med allt mänskligt vetande i sammandrag, ”En var sin egen professor”, ger vår bok inget råd i frågan: ”huru bör jag placera mina

penningar för att av dem erhålla riklig vinst och på kort tid bliva mångbiljonär?” (Falstaff, fakir 1956, s80) Oaktat detta hade trycksvärtan knappt hunnit torka i originalutgåvan av ”Samhällets ekonomi” förrän Studierådet vid affärsbankerna insåg att här förelåg en kanon, ett rättesnöre som borde anbefallas till obligatorisk läsning för envar som tänkte sig en karriär inom bankvärlden.⁴

I boken hade Per-Gunnar och jag inte skytt några mödor att på ett pedagogiskt välgenomtänkt och lättfattligt sätt förklara precis allting. Det nämnda Studierådet ansåg dock, med tanke på den publik man vände sig till, att det behövdes en handledning till boken och undrade om vi ville skriva en sådan. Eftersom vi vid det laget hade varit universitetslärare några år, och således haft till uppgift att för studerande förklara vad läroboksförfattare hade ansträngt sig till sitt yttersta att göra tydligt och begripligt, kände vi oss inte främmande för ett sådant uppdrag. Så ett par år efter det att ”Samhällets ekonomi” hade kommit ut förelåg det en elevhandledning tillrättalagd för blivande bankdirektörer. (Delander och Edebalk, 1972)

Samtliga utgåvor av ”Samhällets ekonomi” har bokpärmarna med en stiliserad avbildning av sådana sexkantiga celler som vaxkakorna i bikupor är uppbyggda av. Cellerna skiftade färg från upplaga till upplaga men bilden i sig bestod. I den ligger en djup symbolik.

Medan John Maynard Keynes ande svävar över bokens framställning av makroekonomi, står roten och upphovet till redogörelsen för mikroekonomi att finna hos Adam Smith. Vi ger förvisso en rad exempel på s.k. marknadsmisslyckanden och förklarar hur, när sådana förekommer, ekonomisk politiska ingrepp kan ställa allt till rätta. Men utgångspunkten är ändå Adam Smiths föreställning om den fria marknaden som ingenting mindre än ett instrument kapabelt att förvandla privata laster, som t.ex. egoism, till allmänna dygder. Ett bokomslag med anknytning till denna förkunnselse togs under övervägande. Under intryck av tidsandan ansågs dock en alltför flagrant hänvisning till *laissez faire-politikens* pelarhelgon, Adam Smith, som t.ex. en bild av en osynlig hand på bokens pärm, kunna verka hämmande på försäljningen.

⁴ Till dessa hade författaren av dessa rader en gång hört och i egenskap av aspirant vid Svenska Handelsbanken varit ålagd att ta sig genom svårartade kursböcker i utövandet av in- och utlåning samt underlättandet av handel mellan parter som inte litar på varandra – som t.ex. med de på den tiden förekommande lingonremburserna där banker övertog risken att skånska köpare inte avsåg att betala småländska bärsäljare. Det var under trycket av sådana upplevelser som jag övergav bankvärlden för studier i Lund där jag hade turen att träffa Per-Gunnar, vilket fick de konsekvenser som med vetenskaplig noggrannhet utreds i denna uppsats.

Första utgåvan publicerades ju 1970, dvs. bara två år efter det att studenterna i Stockholm, i protest mot reaktionära krafter och kapitalismens orättvisor, hade tillgripit den radikala åtgärden att ockupera sitt eget kårhus. Sådant manade till besinning vid utformningen av bokbandet. Så istället för att alludera till den välbekante Adam Smith, valde man på Hermods att anspela på en mindre känd tänkare som direkt hade påverkat honom, Bernard Mandeville som mer än 50 år före den skotske ekonomen hade skärskådat ett tidigt kapitalistiskt samhälle. Han hävdade i "The Fable of the Bees: or, Private vices, publick benefits", som gavs ut 1714, att egoistiska motiv inte bara bestämmer mänskligt handlande utan att dessa motiv också är nödvändiga för samhällsutvecklingen och därför bör betraktas som allmänna dygder.

Bilden av en bikupas celler på vår boks pärmar, bokens motto så att säga, ville alltså på ett subtilt sätt hänvisa till Mandevilles fabel om livet i en bikupa. I fabeln har bina av Zeus gjorts ärliga och dygdiga i den konventionella moralens mening, vilket får till följd att livet i kupan helt avstannar. Fabelns budskap är att civilisationen vilar på människans laster i det att den enskilde medborgarens egennytta, lyxbegär, ärelystnad osv. länder till det allmännas välfärd – om alla förvandlades till dygdemönster skulle kultursamhället gå under. På den här punkten måste dock framställningen i "Samhällets ekonomi" sägas vara mer återhållsam. Därmed undgick vi Mandevilles öde att begabbas i press och kyrkor och blev inte angripna för omoral vare sig i Arbetet eller Sydsvenska Dagbladet eller från predikstolen i domkyrkan.

Genom förlagets val av dekoration till pärmen på vår bok kopplades Per-Gunnar och jag samman med en tänkare som inte endast har slagit fast njutningslystnadens betydelse för ekonomisk utveckling utan också har utrett orsakerna till såväl de talrika avrättningarna vid Tyburn som uppkomsten av hypokondriska och hysteriska sjukdomar. (Mandeville 1714, 1725, 1730) Och detta på grund av att ecklesiastikminister Persson i Skabersjö på sin tid insåg värdet av ekonomiska studier i juristutbildningen.

Att "Samhällets ekonomi" blev en försäljningsframgång är inte så konstigt. Utifrån våra erfarenheter från båda sidor av katedern hade Per-Gunnar och jag nämligen som målgrupp valt studerande som i likhet med Herman i Fritiof Nilsson Piratens klassiska lundaroman "Tre terminer" menar att "det var fan till undervisning där man ingenting kunde läsa av vad man skrev opp och ingenting mindes av det man hört." Studerande med den erfarenheten, och de äro otaliga, delar förstas Hermans åsikt: "En tröst var att det fanns läroböcker ..." (Nilsson Piraten, 1943, s159).

Referenser

- Bengtsson, F. G. (1938), *Sällskap för en eremit*, Norstedts Förlag AB, Stockholm.
- Blom, K. A. (1997), *Lund; genom tid och rum*, Förlagshuset Swedala, Trelleborg.
- Delander, L. och P.-G. Edebalk (1969a), *Ekonomisk teori. Mikroekonomi*, Hermods, Malmö.
- Delander, L. och P.-G. Edebalk (1969b), *Ekonomisk teori. Makroekonomi*, Hermods, Malmö.
- Delander, L. och P.-G. Edebalk (1970), *Samhällets ekonomi*, Hermods, Malmö.
- Delander, L. och P.-G. Edebalk (1972), *Samhällets ekonomi. Elevhandledning: grundkurs i samhällsekonomi*, Studierådet vid affärsbankerna, Stockholm.
- Falstaff, fakir pseud. för Axel Wallengren (utg. Küntzel, H.) (1956), *Falstaff Fakirs vitterlek*, AWE/Geber, Stockholm.
- Frich, Ø. R. (1966), *Boken om tobak*, Albert Bonniers förlag, Stockholm. Kungl. Maj:ts prop. 1957:86.
- Löwgren, R., G. Löwgren och C. F. Olsson (1989), *Ålamat, gravat & sill: delikatesser från skånska smörgåsbord*, Åsak, Delsbo.
- Mandeville, B. (1714), *The Fable of the Bees: or, Private vices, publick benefits*.
- Mandeville, B. (1725), *An enquiry into the causes of the frequent executions at Tyburn*.
- Mandeville, B. (1730), *A treatise of the hypo chondriack and hysterick diseases*.
- Nilsson Piraten, F. (1943), *Tre terminer*, Albert Bonniers förlag, Stockholm.
- Schneider, E. (1961a), *Einführung in die Wirtschaftstheorie. I Teil. Theorie des Wirtschaftskreislauf*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Schneider, E. (1961b), *Einführung in die Wirtschaftstheorie. II Teil. Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Schneider, E. (1961c), *Einführung in die Wirtschaftstheorie. III Teil. Geld, Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- SOU 1953:15, *Juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning*.
- Weibull, J. (1968), *Lunds universitets historia. IV. 1868–1968*, CWK Gleerup, Lund

Samarbetskommittén

– ett nätverk i tiden

Anna-Lena Lindquist¹

Inledning

Hösten 1996 fick jag brådstörtat överta chefskapet för Socialhögskolan vid Stockholms universitet. Jag visste teoretiskt, och märkte snart också i praktiken, att arbetet som prefekt är tämligen ensamt. Ensamhet är något som utmärker chefskap över huvud taget och särskilt när man byter position i förhållande till kollegor och behöver få accept för den förändrade roll detta innebär. Kanske blir ensamheten ännu mer påtaglig på en universitetsinstitution där det handlar om att utöva chefs- och ledarskap i förhållande till ett kollektiv av individualister. Haikola (1999) har träffande uttryckt uppgiften som att ”dirigera solister”.

Det finns olika strategier för att hantera chefspositionens inbyggda ensamhet. Man kan t ex skapa en väl sammansatt och fungerande ledningsgrupp i sin egen organisation och man kan se till att ha kontakter utanför sin egen institution som kan bidra med stöd av olika slag. För mig kom Samarbetskommittén för svenska socionomutbildningar att få en viktig sådan funktion under de sammanlagt nio år jag hade en ledningsposition vid min institution (knappt tre år som studierektor och drygt sex år som prefekt). För mig har dessa nio års kontakt med prefekter och studierektorer vid de svenska socionomutbildningsinstitutionerna i första hand inneburit just ett stöd i den svåra arbetsuppgift det innebär att vara ledare för en universitetsinstitution.

Inför utmaningen att på något sätt dokumentera Samarbetskommittén upptäcker jag, att vi tillsammans faktiskt har hanterat utomordentligt viktiga och komplicerade uppgifter. Och att vi löst problem som kommittén har mötts av redan långt tidigare än den period jag personligen kan överblicka, d v s 1994-2002. Det handlar om problem som delvis är specifika för socionomutbildningarna, som t ex kvalitén på praktikutbildning, socionomers möjligheter till påbyggnadsutbildning och relationen till social omsorg. Delvis handlar det om bekymmer som har

¹ Anna-Lena Lindquist är docent och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

berört hela universitetsvärlden, som de urholkade anslagen under 1990-talet. Det slår mig, att uppgiften att skriva Samarbetskommitténs historia skulle vara intressant i sig men också kunna användas för att spegla utvecklingen inom svenskt akademiskt liv under en viktig period. Den uppgiften kommer att kvarstå när den här texten tar slut, men jag skall försöka ge några uppslag eller infallsvinklar till vad detta kan handla om och min personliga berättelse om Samarbetskommittén. Först behövs dock lite ordning och reda i framställningen. Text svar på frågan vad Samarbetskommittén egentligen är? Jag skall försöka besvara den genom en kort historik.

Liten historik

Under perioden från att Socialhögskolorna förstatligades och fick högskolestatus (1964) och tills de 1977 integrerades i redan befintliga lärosäten (universiteten i Lund, Göteborg, Stockholm och Umeå, högskolorna i Örebro och Östersund)² fanns en särskild central myndighet "Nämnden för socionomutbildning" som utövade tillsyn över verksamheten. Socialhögskolornas uppdrag var att grundutbilda socionomer. Vidareutbildning förekom i mycket begränsad utsträckning. Verksamheten var starkt reglerad med centralt fastställda tim- och kursplaner. Resurstilldelningen skedde direkt till högskolorna via den centrala myndigheten. Universitetsintegrationen genomfördes på olika sätt på olika håll i landet och Nämnden för socionomutbildning integrerades parallellt med Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ).

Det går att förstå, att den tidens ledare var oroliga för hur styrningen av verksamheten och tilldelningen av resurser skulle gå till i det nya systemet. Hur skulle socionomutbildningen kunna hävda sig i den konkurrens som kunde förmodas uppstå i förhållande till övrig verksamhet som redan var etablerad inom respektive lärosäte? Och skulle den professionsinriktade socionomutbildningen inom universitetets ram kunna få sina särskilda villkor accepterade, t ex förekomsten av praktikinslag i utbildningen. Från min dåvarande utrikespost som facklig företrädare i styrelsen för Socialhögskolan i Stockholm och sedan i samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet kunde jag se att oron var befogad.

² Medlem i Samarbetskommittén är dessutom Sköndalsinstitutet som ägs av Stiftelsen Stora Sköndal och inte berördes av denna förändring. Sköndalsinstitutet har senare (1997) omskapats som en institution inom Ersta-Sköndal högskola.

Det var utifrån denna oro som dåvarande rektorerna vid Socialhögskolorna kom överens om, att de behövde en organisation som skulle kunna vara en plattform för att hantera gemensamma frågor och problem. Så föddes Samarbetskommittén som en tämligen informell mötesplats för verksamhetsledarna för socionomutbildningarna i landet. Så länge de tidigare rektorerna fanns kvar som institutionsledare var det dessa som möttes – senare prefekterna. Medverkande var också deras närmaste medarbetare som kunde vara allmänadministratörer men som idag alltid är studierektorer.

Det ingicks, så vitt jag vet, inte något skriftligt avtal kring detta nya organ, men man hittade snabbt en mötesform som har överlevt till dessa dagar. Man träffades två gånger per år och till att börja med genom att omväxlande besöka varandras institutioner. Efter att 1989 ha blivit inbiterade att besöka Nürnberg fick man idén, att det ena av dessa årliga möten skulle kombineras med gemensamma studiebesök vid någon europeisk institution och således förläggas utomlands. Det andra mötet hölls så småningom allt oftare i Stockholm, när samarbetet allt mer kom att omfatta gemensamma kontakter med huvudstadslokaliserade organisations- och myndighetsföreträdare.

Själva organisationen av Samarbetskommittén har varit rudimentär. Ordförande för Samarbetskommittén har utsetts för en tvåårsperiod bland prefekterna som har åtagit sig uppdraget med en viss turordning. Uppgiften har bestått i att kalla till och organisera mötena, att ansvara för de minnesanteckningar som förts och att i förekommande fall föra kommitténs talan. Det har inte funnits någon gemensam budget utan varje institution har burit och hanterat sina egna kostnader. Först 2001 skapades stadgar för kommittén – i första hand för att ha en ordning att hantera önskan om medlemskap från nytillkommande lärosäten som får examensrätt för socionomexamen. Men då tillkom också ett arbetsutskott bestående av ordförande och vice ordförande som skulle agera i kommitténs namn mellan mötena. Något gemensamt arkiv för Samarbetskommittén finns inte (ännu), men frågan har diskuterats.

Verksamhetens karaktär

De arbetsuppgifter Samarbetskommittén hanterat speglas i de minnesanteckningar som har förts. Inför arbetet med denna text har jag inte kunnat få tillgång till sådana för kommitténs första tio år. När jag därför nu går igenom verksamhetens karaktär under olika perioder, grundar jag beskrivningen av den första tiden på egen kännedom om sammanhangen under den tiden, vissa kompletterande dokument samt berättelser jag

tagit del av under min tid i kommittén. Det återstår ett arbete att mer noggrant söka källor och kritiskt granska de förslag till tolkningar jag gör av kommitténs utveckling.

Inledningsperioden har beskrivits, med dråpliga historier, av PG Edebalk som var med i stort sett från början och som tidigt iklädde sig rollen som ordförande. Dråpligheten uppstod i speglingen av det administrativa läge som då gällde för det ledningsarbete som skulle samordnas inom ramen för kommittén. Om man startade för att skapa ett försvar för socionomutbildningarna i en ny organisationssituation, så bestod mycket av praktiken vid mötena av att gå igenom rutiner och bestämma utseendet på gemensamma blanketter. Vi har godmodigt skrattat åt, att de akademiskt välmeriterade rektorerna lade ner timmar av arbete på detta. Men det här var ett antal år innan institutionerna mer självständigt hanterade verksamhet och ekonomi. På den här tiden var det viktigt att varje lärosäte följde de centralt fastställda planerna för utbildningen och att gemensamma rutiner tillämpades. Vid sidan av detta arbete måste det dock ha förekommit åtskilliga tillfällen till information om hur integrationen gick till på respektive lärosäte, vilka konflikter som uppstod, hur bemötandet såg ut.

Förutom dessa rutinuppgifter tog sig emellertid Samarbetskommittén snart an bevakningen av de större frågeställningar som Nämnden för Socionomutbildning tidigare varit en arena för. Man ägnade sig åt kursplanefrågor, kvalitén på praktikutbildning, möjligheten för socionomer att få påbyggnadsutbildning, relationerna till den internationella socialhögskoleorganisationen, legitimationsfrågan m m. Säkert var man också aktiva i den process som innebar inrättande av professurer och forskarutbildningar. Jag skall återkomma närmare till kommitténs relation till forskning och forskarutbildning i ett särskilt avsnitt. I de minnesanteckningar jag haft tillgång till har jag kunnat hitta, att Samarbetskommittén under den här tiden skickade en del gemensamma uppvaktningskrivelser. Det var t ex ang. socionomers behörighet till psykoterapiutbildning och övrig påbyggnadsutbildning (till UHÄ:s planeringsberedningar 1987) och till utbildningsministern ang. behovet av resursförstärkning till socionomutbildningen för fler lärarledda timmar och mer närkontakt lärare – student (1989). Argumentationen i den senare skrivelsen känns väl igen i skrivelser och uppvaktningar som följer under 1990-talet. Man följde också, och hade synpunkter på, den översyn av sociala linjen som genomfördes av UHÄ med Björn von Sydow som utredare och med slutrapport 1987. Där diskuterades en förlängning av utbildningen till 160 poäng, samordning med social omsorgsutbildning, per capita förstärkning, hur studiepraktiken utnyttja-

des och frågan om dimensionering. Samarbetskommitténs rekommendation i resursfrågan var, att per capita förstärkning borde prioriteras framför en förlängning av utbildningen. Ifråga om social omsorgsutbildning ställde sig kommittén mer kallsinnig, något som bl.a. också kommer fram i minnesanteckningar från 1989. Det här är genomgående frågor som aktualiseras på nytt ett decennium senare.

Universitetsreformen 1993 utgör en viktig brytpunkt för Samarbetskommitténs arbete. Reformen innebar en större lokal handlingsfrihet inom hela universitetssystemet. Syftet med reformen var bl.a. en önskan om en ökad lokal profilering och det skulle uppnås dels med en förändring från detalj- till målstyrning, dels med ett förändrat resurstilldelningssystem. På de enskilda lärosätena följdes reformen upp med en decentralisering av beslut och administration, något som påtagligt ändrade förutsättningarna för ledningen av universitetsinstitutionerna.

Med denna lokala handlingsfrihet kunde de olika institutionerna utveckla olika förståelse för hur socionomutbildningen bäst borde komponeras. Ett viktigt inslag i kommitténs möten blev hur det lokala utvecklingsarbetet gick. Vad satsade man på? Vilka visioner och idéer utvecklades? Hur gick man praktiskt till väga? Man inspirerade varandra men det fanns också inslag av tävling.

På några punkter blev olikheterna mer tydliga. Den praktiska delen av utbildningen utvecklades åt olika håll och fick olika längd vid olika lärosäten. Det teoretiska innehållet utvecklades också åt olika håll och skillnader i profilering kan säkert härledas till olika sammansättning av de lokala kollegierna och inriktningen av den forskning som började växa fram. Det finns ett beslut i november 1993 om att ta en informell kontakt med universitetskanslern om behovet av en utvärdering av socionomutbildningen med tanke på decentralisering och profilering på olika lärosäten – förmodligen ett uttryck för en viss oro inför utvecklingen. Själv uppfattade jag, som ny studierektor, att undervisningsämnet socialt arbete började träda fram inte bara som en summering av en rad andra discipliner och var med om att ta initiativ till diskussioner om vår förståelse av ämnet. Min institution inbjöd, som en följd av dessa diskussioner, våren 1996 till en gemensam konferens kring detta tema. Det återkommer senare i Högskoleverkets granskning av socionomutbildningen (Högskoleverket 2000:6 R) och följs upp 2003 som en fråga om den röda tråden i utbildningen och det pedagogiska ledarskapet.

Möjligheten att disponera över ekonomi och verksamhet innebar en frihet att satsa på magisterutbildning vilket skedde vid flera institutioner, men med olika omfattning och utformning. Ett uttryck för den nya

friheten – och en följd av att socialt arbete hade formerats som undervisningsämne – var att det kunde ges som fristående kurs och således inte var bundet till socionomutbildningen. Det första initiativet i denna riktning rapporterades från Umeåinstitutionen vid kommitténs möte i Turin i november 1993. Så småningom skulle vi få se, att andra lärosäten än där socionomexamensrätten fanns, skulle starta ämnesutbildningar i socialt arbete.

Samarbetskommittén som en arena för normering syns också i minnesanteckningarna från den här perioden. I en livlig diskussion om betygssystemet kommer man t ex i februari 1994 överens om att alla vid sina respektive lärosäten skall begära att få behålla tvågradig betygsskala, när den generella regeln om flergradig betygsskala införs. Man uppfattar som viktigt att alla utbildningar har samma gradering och att karaktären av akademisk professionsutbildning motiverar den tvågradiga skalan (som för ö också behövs för psykologutbildningen). Detta är något som Höskoleverkets bedömare så småningom kommer att ha invändningar emot i samband med att socionomutbildningen utvärderas.

Kommittén följer också nära utvecklingen av möjligheterna till och formerna för rekrytering av praktikplatser utifrån en medvetenhet om hur viktig denna del av utbildningen är och att tillgången på goda platser är en flaskhals för utbildningen. Oavsett olikheterna i utformningen av praktiken vid de olika lärosätena uppskattas praktikutbildningen högt och detta motiverar kommittén att försöka intressera Höskoleverket till en jämförande utvärdering, något som behandlas vid kommitténs möte i februari 1996 då en representant för Höskoleverket deltar. Detta initiativ leder dock inte till något specifikt resultat. Den typ av utvärdering som kommittén önskade visar sig inte ingå i Höskoleverkets tillsynsuppgift. Kommittén, som ännu inte formerats som aktör utan fortfarande bygger på att deltagarna fungerar i sina lokala verksamheter, förmår i detta läge inte att organisera en utvärdering i egen regi. Att initiativet var meningsfullt visas dock i Höskoleverkets utvärdering såväl 2000 som 2003, där det finns påpekanden om att praktikutbildningen borde problematiseras mer.

Samarbetskommittén bytte skepnad i slutet av 1990-talet och blev en mer fast organisation. Att stadgar antogs är ett uttryck för detta. Men också att kommittén på ett annat sätt än tidigare blev adresserad av myndigheter och intresseorganisationer. Det var inte längre bara så att kommittén tog initiativ och försökte påverka genom uppvaktningar och skrivelser. Den började uppfattas som intressant och blev själv uppvaktnad – fick utse representanter i referensgrupper, ombads ge förslag i konkreta

ärenden och började driva gemensamma projekt. Några av de frågor som funnits med som viktiga diskussionsämnen kom härigenom att bli föremål för kommittén samlade utvecklingsåtgärder. Genom projektanslag från Socialstyrelsen genomförs för närvarande (2003) projekt om hur socionomutbildningen anknyter mellan teori och praktik, hur inslag av personlig utveckling kan förstärkas samt kring bedömning av C-uppsatser. Genom det arbetsutskott som tillskapats besvarades hösten 2002 en remiss, där olika intressen mellan medlemmarna förelåg.³ Kanske är detta det första exemplet på att medlemmarna kanske skulle vara beredda att överlåta makt till kommittén.

Samarbetskommitténs arbete

Jag skall efter denna resumé övergå till att samlat och under särskilda rubriker behandla tre större frågor: kommittén och forskning / forskarutbildning i socialt arbete, aktioner kring resurstilldelning till socionomutbildning samt förhållandet till social omsorg.

Samarbetskommittén och forskningen

Införandet av ämnet socialt arbete samt tillskapandet av forskning och forskarutbildning i ämnet har varit ett utomordentligt viktigt inslag i utvecklingen av socionomutbildningen. Sune Sunesson har i en detaljrik essä i Högskoleverkets och FAS' gemensamma utvärdering av utbildning och forskning i socialt arbete (Högskoleverket 2003) analyserat ämnets tillkomsthistoria. Ingenstans nämns där Samarbetskommittén. Jag tror inte att det är någon tillfällighet. Om kommittén på något sätt var inflytelserik, så var det inte som kommitté utan genom rektorernas / prefekternas personliga inflytande.

Samarbetskommittén tillkom för att bevaka socionomutbildningen och denna fokus har i huvudsak behållits. Forskningens och forskarutbildningens frågeställningar har istället behandlats på årliga professorsmöten, där professorerna i socialt arbete från de olika lärosätena har behandlat gemensamma problem.

De här två skilda nätverken avspeglar den komplicerade ledningsstrukturen inom den akademiska världen: ledarskapet för forskningen

³ Remissen från Socialstyrelsen gällde synpunkter på lokalisering av ett etikinstitut. Två olika idéer för lokalisering anmälades från medlemmarna i Samarbetskommittén och frågan avgjordes, utan gemensam diskussion i kommittén, av ordförande och vice ordförande (arbetsutskottet). Att dessa representerade de lärosäten som stod för den ena av dessa idéer gör kanske detta till ett särskilt viktigt exempel på att frågor om former för överlåtande av makt skulle behöva diskuteras närmare i kommittén.

som utövas av forskningsledarna (professorerna) och det för administrationen som utövas av prefekterna. Utbildningen hamnar inom den administrativa sfären. Det sammanhänger sannolikt med att det är en rad problem som inte direkt har med forskningen att göra som måste lösas när utbildning arrangeras. Lärarresurserna skall samordnas, schema läggas osv.

Men man kan ju undra om inte denna konstruktion bidrar till att utbildningens forskningsanknytning försvåras. I gamla tider – och långt före den tid som behandlas här - var ju alltid institutionschefen professor och då uppstod förmodligen inte de här problemen. I dagens läge har ett par professorer tagit säte i Samarbetskommittén och det blir intressant att se om detta kommer att få betydelse för kommitténs arbete på sikt.

Resurstilldelningen till socionomutbildningen

Troligtvis har resursfrågan varit den enskilt viktigaste i Samarbetskommitténs hittillsvarande historia. Socionomutbildningarna var relativt resursstarka innan universitetsintegrationen. Att överleva resursmässigt i det komplicerade universitetssystemet var ingen lätt uppgift för de dåvarande institutionsledningarna.

Här finns inte utrymme för någon detaljrik genomgång av hur kommittén agerat i denna fråga – det vore ett ämne för en egen uppsats. Jag skall endast göra några nedslag.

Förmodligen var resursfrågan ett stående ämne på kommitténs möten under slutet av 1970- och början av 1980-talet. På min egen institution minns jag det här som en orolig och ängslig period. Huruvida kommittén gjorde några gemensamma aktioner under den här tiden för att påverka resurserna kan jag inte belägga på grund av min brist på material. Men jag gissar att kommittémötena användes för att man skulle kunna hålla varandra informerade, att man fick hjälp att genomskåda den organisation man var del av och att vässa argument.

Resursfrågan togs upp i den von Sydowska utredningen 1987, som nämnts ovan, och kommittén avger en skrivelse i ämnet till utbildningsministern 1989.

I samband med universitetsreformen 1993 ändras resurstilldelningssystemet och då lyckas man etablera socionomutbildningen som något utöver samhällsvetenskaplig utbildning. De lärosäten som har socionomutbildning tilldelas ett s.k. takbelopp där 20% av socionomutbildningen beräknas enligt vårdutbildningstariff, 80% som samhällsvetenskap. I och med detta beslut har kommittén uppnått ett av sina mål, d v s att få ett

allmänt erkännande av att socionomutbildningen, som akademisk professionsutbildning, måste innehålla pedagogiska inslag som är mer kostnadskrävande än reguljär akademisk utbildning av samhällsvetenskaplig karaktär. Historien kring hur det här gick till innehåller inslag av slumpmässighet och tillfälligheter. Men bakom dessa fanns kommitténs samlade uppmärksamhet och mångåriga argumentation.

Det går att utläsa lättnad och segerkänslor i samband med avrapporteringen av denna utgång vid kommitténs möte i Turin i november 1993.

Snart nog utbyts denna lättnad mot upptäckten av hur otillräckligt detta beslut kom att bli. Dels var tilldelningen till respektive lärosäte inte någon garanti för att dessa resurser faktiskt kom just socionomutbildningarna till del. Det var mycket arbete som behövdes för att lokalt argumentera och påverka den universitetsinterna resursfördelningen. Dels kom att följa en period då de statliga anslagen urholkades kraftigt, något som drabbade all akademisk utbildning – inte minst socionomutbildningen.

Redan i februari 1994 tas frågan upp på nytt i samband med kontakter med huvudsekreteraren för Socialtjänstkommittén. Dess huvudbetänkande har avlämnats och man genomför nu en kartläggning av hur socionom- respektive sociala omsorgsutbildningarna motsvarar de nya krav som kommittén kommit fram till (presenterad i SOU 1995:58). En uppvaktning förbereds men genomförs aldrig, eftersom man inte får företräde hos utbildningsministern. I mars 1995 skickar Samarbetskommittén en noggrant genomarbetad skrivelse till utbildningsdepartementet där man begär en justering av klassificeringen av socionomutbildning. På nytt har kommittén kontakt med representanter för Socialtjänstkommittén, en bundsförvant i det förankringsarbete som följer under de kommande åren. Behovet av ökade resurser tas upp i Högskoleverkets utvärdering av socionomutbildningen (2000) och i Socialstyrelsens programskrift ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänst” (2000).⁴ Akademikerförbundet SSR, SKTF, Kommunförbundet, Sveriges Organiserade Socionomstudenter samt Samarbetskommittén gör i december 2000 en gemensam uppvaktning av utbildningsministern för att påtala resursfrågan. Socialstyrelsen för egna samtal med Utbildningsdepartementet.

Genom hela denna aktion växer insikten om hur tilldelningssystemet är uppbyggt. Vi tycks gång på gång hamna i en moment 22-liknande

⁴ I referensgruppen för Socialstyrelsens programarbete har ingått två representanter för Samarbetskommittén.

situation. På utbildningsdepartementet hänvisas till respektive lärosätes rätt att själv fatta fördelningsbeslut. De enskilda lärosätena hänvisar till otillräckliga resurser och en intern beslutsordning som i praktiken omöjliggör omfördelningar mellan olika utbildningsområden.

På mitt eget universitet får vi från och med år 2002 ett beslut om höjning av "vårdpengen" till 35% och från och med år 2003 sker fördelningen till fakultet och institutioner efter samma principer som statsanslaget, dvs. pengarna skall också komma fram till verksamheten enligt samma principer som universitet får anslaget. Att vi resursmässigt skall kunna förstärka utbildningen, åtminstone till en miniminivå, framstår inte längre som orealistiskt. Hur den aktuella situationen ser ut på övriga lärosäten har jag idag inte överblick över. Att vi fått en lokal omklassificering sammanhänger med dels att vi lärt oss hur systemet fungerar och därför kunnat göra rätt påtryckningar vid rätt tillfälle, men dels också förstatligandet av social omsorgsutbildning. Jag övergår till hur den frågan har behandlats inom Samarbetskommittén.

Samarbetskommittén och den sociala omsorgsutbildningen

Som beskrivits ovan avspeglas frågan om en eventuell sammanslagning av socionom- och sociala omsorgsutbildningarna i Samarbetskommittén minnesanteckningar redan 1987 – kanske tidigare. 1989 tas den upp på nytt och här hittar jag kommentaren, att det är frågan om att låna ut socionomernas status till den sociala omsorgen, något som kommitténs ledamöter ställer sig tämligen kallsinniga till.

Tio år senare är sammanslagningen en realitet på flera lärosäten. Hur ser vägen dit ut? Bakgrunden är ett beslut om förstatligande av vårdhögskolornas verksamhet, med en övergångsvis bibehållen landstingsfinansiering, från och med 1998. Tre år senare skall följa ett förstatligande också av finansieringen. På varje utbildningsort förbereds förstatligandet genom att förhandlingar mellan de lokalt existerande parterna startar. I Umeå är utgången tämligen given. Vårdhögskolans verksamhet skall i sin helhet införlivas med Umeå universitet och fördelas mellan dess olika fakulteter. I Stockholm, där universitetet inte har någon egen medicinsk fakultet, sker förhandlingarna mellan Hälsohögskolan, Karolinska institutet samt Stockholms universitet genom dess samhällsvetenskapliga fakultet.

I Samarbetskommittén finns mycket skilda åsikter om det kloka i att åta sig det utbildningsuppdrag som här erbjuds. Dels finns den missräksamhet och oro som uttrycktes 1989 kvar. Bakom den ligger erfarenheten av att etablera socialt arbete vid universiteten och en miss-

tanke om att ämnets status kanske fortfarande är något svajig. Dels förstärker denna fråga problematiken kring undervisningsämnets röda tråd och skillnaderna i den profilering som ämnet fått vid olika lärosäten. Att åta sig utbildningsuppdrag som ytterligare skulle kunna skapa oklarheter kring vad som är ämnets kärna och gränser skulle kunna äventyra också utbildningens status. Om alltför många och sinsemellan olika utbildningar kan ge socionomexamen, hur kommer då denna att bedömas och värderas? Kommer olika varianter av utbildningen att uppfattas som specialistutbildningar, när vi i själva verket har kämpat för att etablera bilden av den som en yrkesförberedande grundutbildning som kräver påbyggnad på magisternivå för specialistkompetens?

För oss, som var intresserade av att arbeta i riktning mot en integration, fanns argument på olika nivåer. Socionomutbildningen är inte på något sätt entydig och det måste, inom ramen för denna grundutbildning, alltid ske en fördjupning inom något område för att utbildningen skall ha en hög kvalitet. Den fördjupningen kan lika gärna vara inom äldre- och handikappomsorg eller socialpedagogiskt behandlingsarbete som inom något av de fördjupningsalternativ som hittills erbjudits. Vi bedömde, att socionomutbildningens generella karaktär inte är trovärdig om inte också de inriktningar som legat inom social omsorg tillåts finnas med. För oss i Stockholm var det tydligt, att vi på olika sätt behövde förstärka vår verksamhet med dessa utbildningar. Vi hade sedan ett antal år tillbaka en forskningsledare och forskarutbildning med inriktning mot socialt arbete med äldre människor, men saknade en rekryteringsbas för forskarutbildningen. Den socialpedagogiska inriktningen skulle kunna förstärka den arsenal av perspektiv som behövs inom bl.a. socialt behandlingsarbete. Det avgörande argumentet var dock, att det inte gick att skjuta på ställningstagandet längre. En kritisk punkt hade nåtts. Nu skulle en förändring ske – om vi inte deltog i den så skulle erbjudandet inte återkomma. Den berörda personalen agerade också mycket kraftfullt för att överföras till vår institution. Men det fanns mer krassa överväganden med i bilden. Vi hade just flyttat till nya lokaler, där det (då) fanns gott om plats och vi behövde fördela institutionens gemensamma kostnader på en utökad verksamhet. I resursfrågan jämfördes socionomutbildningen ofta med de sociala omsorgsutbildningarna och vi såg en möjlighet att, genom en integration, lättare kunna etablera det resursperspektiv som gällt för social omsorg att också omfatta socionomutbildningen.

Vi var alltså några inom Samarbetskommittén som gav oss ut i något som av kollegorna bedömdes som ett våghalsigt äventyr. Vi löste integrationsproblematiken på delvis ganska olika sätt. Vilka plus och minus kan vi se idag?

Vi öppnade upp för socionomexamen inom området social omsorg. Några nya lärosäten har därefter begärt och fått socionomexamensrätt. I Högskoleverkets utvärdering 2003 varnas för överetablering av socio-
nomutbildningsplatser. De nya aktörerna inom området söker medlemskap i Samarbetskommittén, som fått skapa en mer formell organisation och kanske mer formella mötesformer. För närvarande pågår en utredning vid Högskoleverket som syftar till att undersöka om utbildningarna borde slås ihop och ges en gemensam examensbenämning – förmodligen socionom. Det kanske hade skett ändå och då hade vi inte fått pröva oss fram hur en integration skulle kunna gå till. Det kan innebära att socialt arbete försvinner som givet huvudämne inom socionomutbildningen, eftersom inte alla lärosäten med social omsorgsutbildning har ämnesutbildning i socialt arbete. Det senare är en utveckling jag kan känna mig högst tveksam till.

När det gäller farhågorna kring forskningsämnets status och undervisningsämnets profilering och röda tråd, visar Högskoleverkets utvärdering 2003 att de inte hade fog för sig. Men samtidigt varnar utvärderarna för läget på små enheter med svag forskningsanknytning, så kanske är det här ändå ett argument inför framtiden och den förändring som eventuellt kommer ut av Högskoleverkets utredning om att utvidga socionomexamensrätten.

I resursfrågan visade sig vår lokala bedömning riktig. Det gick att få en omklassificering av vårt totala utbildningsuppdrag, när resurserna för de tidigare omsorgsutbildningarna omvandlades till statsanslag.

Samarbetskommittén som stödande nätverk

Hittills har jag uppehållit mig vid de ämnen och arbetsuppgifter som Samarbetskommittén ägnat sig åt. Avslutningsvis vill jag anknyta till betydelsen av att ingå i det kollegiala sammanhang som Samarbetskommittén har inneburit. Jag hoppas att min framställning i någon mån har belyst hur kommittén varit en arena där olika argument har kunnat framföras, nyanseras och förfinas, där egna och gemensamma strategier har kunnat utarbetas och hjälp har stått att få i att orientera sig i ett snårigt system.

Den typ av kollegialt ledarskap som prefekt- och studierektorsrollerna innebär har sina specifika problem som jag antydde inledningsvis. Oftast finns rollmodeller tillgängliga i form av företrädare som har kunnat visa lämpliga (eller olämpliga) sätt att gripa sig an arbetsuppgifterna. Det har inte varit helt lätt att använda sig av den typen av förebilder, eftersom de förändringar som skett under 1990-talet ställt institutionsledningarna inför delvis nya och utmanande arbetsuppgifter. Den ökade decentraliseringen har ökat arbetsbörda och ansvar. De snabba förändringarna i samhället ställer stora krav på en aktuell och omfattande omvärldsorientering samt förmåga att hantera denna information i förhållande till den egna verksamheten. Anläggningsytan mellan omvärlden och vår verksamhet har sannolikt vidgats och ställer ökade krav på relevans och kvalitet i verksamheten.

I Samarbetskommittén, där medlemmarna byts ut successivt, har det funnits stöd i form av mycket erfarna och kunniga kollegor som hanterar dagens problem. PG Edebalk och Inger Farm är lysande exempel och de har för mig stått för stabilitet och trygghet i verksamhet och yrkesroller. Men också nyare kollegor, som varit förvirrade och undrande inför den nya situation som de hamnat i, har inneburit stöd. Det är till hjälp att både få vägledning och konkret hjälp men också kunna se att den förvirring man själv känner är tämligen normal. Inte minst är det viktigt att kunna skratta och ha trevligt tillsammans! Genom att lära känna sina kollegor på det sätt som Samarbetskommittén har erbjudit, har det varit lätt att ta kontakt också mellan mötena. Det har funnits hjälp att reda ut kniviga problem eller att gemensamt ha en bevakning av viktiga skeenden. Ibland har det varit frågan om att få en uppmuntran som är svår att få på hemmaplan. Det har varit en förmån att få dela den här gemenskapen.

Referenser

- Elmér, Å. (1991) Socionomutbildningen i Sverige. I *Nordisk socialt arbeid* 1991 årgång 11, ss 31-40.
- Haikola, L. (1999), *Att dirigera solister. Om ledning och ledarskap vid Lunds universitet*. Lunds universitet: Utvärderingsenheten. Rapport nr 99:208.
- Högskoleverket (2003), *Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet*. Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R.
- Högskoleverket (2000), *Utvärdering av socionomutbildningar*. Högskoleverkets rapportserie 2000:6 R.
- Riksrevisionsverket (1976), *Socionomutbildningen – revisionsrapport*, Dnr 1975:271.
- SOU 1995:58, *Kompetens och kunskapsutveckling – Om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten*. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- Sunesson, S. (2003) Socialt arbete – en bakgrund till ett forskningsämne. I *Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet*. Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R.
- Minnesanteckningar* från Samarbetskommittén för socionomutbildning i Sverige fr o m 1986 t o m 2002.
- Stadgar* för Samarbetskommittén för socionomutbildning i Sverige antagna vid möte 2001-10-18—19, senare ratificerade av styrelserna vid respektive medlemsinstitution.

Jag kallar honom Kloker...

Margareta Karlsson¹

Första gången jag träffade Per Gunnar var hösten 1990. Jag hade då sagt upp mig från min anställning som ombudsman på Försäkringsanställdas Förbund och jag hade sökt och fått en tjänst som utredare på Försäkringskassaförbundet. Tillträdesdag till den nya tjänsten skulle ske om några månader. Uppsägningstiden förkortades visserligen från 6 till 4 månader – men under denna tid levde jag i ett ”Ingenmansland”. Jag räknades inte riktigt in någonstans. Det blev inte bättre när en av de högsta cheferna på Stockholmskassan, där jag tidigare haft anställning – sade till mig att jag borde sitta i karantän i *minst* sex månader. Det kändes orättvist. Fler med mig hade ju ”bytt sida”, exempelvis min gode vän och arbetskamrat under många år - Hans Svensson. Han hade ju t.o.m. avancerat till förbundsdirektör utan att någon höjt särskilt på ögonbrynen!?

Min lycka var att jag kände Hans. Tack vare honom fick jag ”smygbörja” något på FKF. Jag kallades bl.a. till samma möte i FKF:s källare, dit några forskare; PG Edebalk, Antoinette Hetzler, Staffan Marklund och Lotta Westerhäll inbjudits att delta. Hans Goine, anställd på FKF, men även han en vän från Stockholmskassetiden skötte värdskapet. Goine var uppenbart nervös inför mötet, eftersom Hans Svensson i sista stund meddelat att han inte kunde komma. Kanske hade Goine då större respekt för forskarvärlden, än jag hade vett att vara. Att Hans Goine nu vigt viss del av sitt liv till forskning är en annan historia, men kanske inspirerades han av det intresse, den kunskap och generositet som dessa forskare visade oss redan när vi inledde diskussionen om att ordna ett seminarium. Hans Goine hade nyligen varit i Tromsö på ett seminarium, där både teoretiker och praktiker deltog och han pläderade starkt för att samma modell skulle användas. Själv kände jag mig lite skeptisk till detta – kunde vi verkligen locka till oss forskare som vanliga åhörare och deltagare? Var de beredda att avstå tid och pengar för ett sådant arrangemang?

¹ Margareta Karlsson är socialpolitisk samordnare på Försäkringskassaförbundet (FKF).

Mitt första intryck av PG

PG Edebalk höll en förhållandevis låg profil under detta möte. Jag uppfattade honom som något avvaktande, mycket artig men kanske lite ”beige”. Klädseln bidrog nog till detta. Han bar vid tillfället en diskret smårutig kavaj i brun nyans, beige byxor och bruna glasögon. En slips – om han nu bar en sådan – försiktigt färgad ”ton-i-ton”. Med andra ord; PG gav ett *mycket seriöst* intryck – inga grälla färger, inga stora gester och inga onödiga inlägg i diskussionen. När alla andra pratat av sig lade han lugnt och stilla fram sina förslag och kloka synpunkter. Han verkade ha tänkt igenom det mesta i förväg. Så tänkte jag den gången. Mitt första intryck håller i denna del. PG är på sitt mycket stillsamma sätt en mycket effektiv sammanträdesråv.

Bakgrunden var denna

Varför tog FKF initiativ till träffen? Jo, bakgrunden var ett beslut i styrelsen för Centralförbundet för Socialt arbete, CSA. Försäkringskassförbundet, FKF, en av dess medlemsorganisationer, representerades tidigare av dåvarande förbundsdirektören Ingvar Nordin. Han hade innan han avgick som direktör, föreslagit att CSA och FKF tillsammans skulle arrangera en konferens om socialförsäkringsforskning. Nu var det verkligen hög tid att verkställa styrelsebeslutet. Och jag hann knappt tillträda min tjänst på FKF förrän jag tillsammans med Kerstin Lindholm för CSA var fullt igång med planerandet. CSA:s ordförande var på den tiden Björn von Sydow, som jag kände något från min tid som kommunalpolitiker i Solna. Björn gav mig flera ord på vägen, bland annat att jag skulle kontakta PG Edebalk i Lund. I en liten PM till Hans Svensson, daterad 910430 och rubricerad Planering av seminarium saxar jag följande:

”Samtal med Björn von Sydow dag som ovan. Bl.a. för avcheckning av de frågor Kerstin L och jag kommit överens om. Dessa var:

Tidpunkt (november alternativt januari)

Bildandet av ev. arbetsgrupp

Antal deltagare

När det gäller tidpunkt föredrar CSA januari av flera skäl. Björn föreslår 23 – 24 januari. Då har forskarna precis klarat av sina ansökningar. Budgetproppen är känd. Dessutom får forskarna en rimlig tid på sig för att ta fram papers.

Ja, till grupp. Vi bör kontakta huvudsekreteraren i Socialvetenskapliga forskningsrådet S. Åke Lindgren och efterhöra deras intresse samt åtminstone informellt förnya kontakten med Per Gunnar Edebalk. (*Björn har stort förtroende för denne prefekt i Lund!*)

Kan denna uppläggning accepteras föreslås att vi per omgående inbjuder Edebalk och S Åke Lindgren + CSA och Birgit Högberg till ett förnyat "miniseminarium" där vi bestämmer tema mm."

I tillskriven notering 910502 står:

"PG kan inte förrän den 10 juni, men vi är mycket välkomna att ha fortsatt telefonkontakt med honom. Han hänvisar också till S Åke Lindgren. "

Samtalet med PG hade varit mycket givande. Han gav sig tid, förklarade ett och annat som var okänt för mig. Efter samtalet med PG, ringde jag upp S Åke Lindgren. Vi bestämde att vi skulle äta lunch tillsammans. Dialekten avslöjade att jag skulle möta en stockholmskis som lät väldigt ung på rösten. Han visade sig vara lite äldre än jag föreställt mig, men med glimten i ögat. Vi fick kontakt direkt och S Åke lovade vid sittande bord att Socialvetenskapliga forskningsrådet, SFR, säkert skulle kunna bidra med "malare", så att vi kunde locka upp forskare till vårt kommande seminarium. Jag skulle förstas skriva en ansökan, men han trodde på en välvillig behandling i rådet. S Åke var också mycket glad över att Hans Svensson pekat ut Umeå till mötesplats. Om jag inte minns fel, så berättade han att ett seminarium rubricerat "Maskorna i skyddsnetet" ägt rum där några år tidigare. Han blev ännu mer förtjust över valet, då han fick klart för sig att Försäkringskassans nya direktör i Västerbotten var Birgit Högberg, som han sedan högtidligt kom att utse till "institutionsföreståndarinna".

Inom kort hade således två mycket betydelsefulla kontakter tagits. Det kändes tryggt att ha PG och S Åke med på vagnen. Allt verkade ordna sig till det bästa! Mina farhågor tycktes komma på skam. Nu fanns det förutsättningar för att forskare skulle finna det intressant att delta. Och nu förstod jag fullt ut vad Björn menat, när han hänvisade till prefekten i Lund.

Den svenska välfärden

I efterhand kan jag tycka att det första seminariet blev överarbetat. Jag tror exempelvis inte att någon lade märke till fanorna utanför entrén eller till den rullande ljusreklamen på taket till Folkets Hus. Neontexten löd: ”*Den svenska välfärden. Vart är den på väg? Seminarium för forskare och praktiker den 23-24 januari 1992. Föredrag och debatt*”. Jag hade självsvåldigt döpt om den egentliga titeln: Det svenska välfärdssystemet – analyser och utvecklingslinjer. Men rätt rubrik sattes på pressmeddelandet. Där stod utöver rätt tema bland annat följande:

- Vilka långvarigt sjuka återgår i arbete och varför blir sjukperioderna så långa?
- Hur kan sjukvård och sjukförsäkring samordnas?
- Vad kostar egentligen äldreomsorgen?
- Dessa och många fler spännande frågor kommer att ställas och besvaras vid ett forskarseminarium i Folkets Hus...”

Per Gunnar blev mest uppmärksam i massmedia.

”Ålderdomshem är billigare än hemtjänst. Satsningen på hemtjänsten har gjort äldreomsorgen onödigt dyr. Det är rätt tid att bygga nya, moderna ålderdomshem nu, med tanke på byggarbetslösheten, anser docent Per Gunnar Edebalk, forskaren bakom rapporten.”

PG hade stuckit ut hakan! Och fick svar på tal direkt:

”Man blir mörkrädd när man hör att någon tar byggkrisen som förevändning för att institutionalisera Sverige igen, sade s-politikern och ordförande i Handikappförbundens centralkommitté, Margareta Persson, när hon hörde talas om Edebalks idé.”

Det första klippet är från Västerbottens-Kuriren och det andra från Expressen. PGs förslag var antagligen alldeles för tidigt väckt, eftersom Ädelreformen nyligen trätt i kraft. Avståndet mellan forskare och politiker var nog också betydligt större på den tiden.

Även Staffan Marklunds föredrag uppmärksammades i Västerbottens-Kuriren. Vad han sade då, sägs med samma ord idag – drygt tio år senare. Rubriken löd:

Så ska sjukskrivningarna minskas - ”Viktigast att ta itu med arbetsmiljön.”

Jag tycker särskilt mycket om slutklämmen i artikeln, signerad Susanne Waldau-Wiechel. Den lyder:

”55 ingen ålder”

– 55 år är ingen ålder i ett samhälle där vi blir både allt äldre och allt friskare. Höj istället pensionsåldern kraftigt för dem som vill och kan jobba, föreslog Staffan Marklund.

Kommentarer är överflödiga i denna del. Vad jag däremot vill kommentera är att Per Gunnar, Staffan och jag är den kärna i planeringsgruppen för Umeå-seminariet, som varit med från starten – från mötet i FKFs källare. Vi utgör förtruppen och har slipats ihop under åren. Även om alla sägs vara utbytbara, så har jag svårt att tänka mig ett planerande utan dessa gossar. Samtidigt måste jag tillstå att jag med fasa funderat över hur det skulle gå, när det blev aktuellt med ny huvudsekreterare, (vi är inne på den tredje) byte av direktör, utökning av gruppen etc. Men det har alltid funkade bra. Alla har snabbt kommit in i gänget och med liv och lust kastat sig in i den kreativa och ibland kaosliknande fas, som alltid resulterat i att vi fått ihop ett bra program med spännande tema och duktiga föreläsare. Kanske kan en bidragande orsak till detta varit att ”förtruppen” funnits med hela tiden?

PGs pojkar

Jag nämnde ovan att det första Umeåseminariet var lite överarbetat. I viss mån var det kanske nödvändigt. Det var ju första gången. Jag fick formligen ”jaga in folk” för att få fullt hus det året. Jag vet inte hur många försändelser jag sände ut och hur många telefonsamtal jag ringde. Forskarna var särskilt svårflirtade. Och hade inte PG funnits, så hade vi absolut inte kunnat fylla forskarkvoten det året. PG – seminariets främste ambassadör – har genom åren lockat/övertalat många forskare att ta sig upp till Umeå i januari, då det fortfarande är mörkt och vanligtvis riktigt kallt där uppe. Just från Lunds Universitet får vi varje år in många anmälningar. ”PGs pojkar”, kretsen runt Per Gunnar, brukar jag kalla den trogna skara, som varit med uppe i Umeå flera gånger. Alla är mycket aktiva i debatten. Antagligen för att PG på sitt försynta sätt gett små anvisningar om vad som förväntas av dem. För PG lämnar aldrig något åt slumpen. Det har jag genom årens lopp fått otaliga bevis på.

Mun-mot-mun-metoden

Det första året hade vi också flera sammanträden med planeringsgruppen. Också det var kanske nödvändigt den gången. Men sedan har vi rationaliserat det hela. Vi träffas numera bara en gång om året för att både utvärdera årets seminarium samt planera för det nästkommande. Vi har visserligen alltid bokat in något reservmöte efter sommaren och även ett ”utsorteringsmöte” under hösten, men detta har oftast kunnat skötas per telefon eller under hand på annat sätt (Vi har förstås fastställda kriterier för hur detta ska gå till.) Utsorteringsmötet tvingades vi införa på grund av att anmälningfrekvensen raskt sköt i höjden. Trots detta har planeringsgruppen med envishet hållit fast vid valt koncept vad gäller plats, uppläggning, antal deltagare, kvällsaktivitet mm. Vi tror att det förhållandevis lilla formatet bidragit till forskarseminariets framgång. De som varit med en gång vill gärna komma igen. De rekommenderar också andra kollegor att anmäla sig. Mun-mot-mun-metoden fungerar bäst också i detta sammanhang.

Olika modeller

Under de år som gått har vi prövat lite olika modeller för detta Utvärderings- och upptaktsmöte. Vi har funnit att det är bäst att förlägga ett sådant möte till ort utanför Stockholm. Men än bättre har det visat sig vara att fly landet. Även om vi sökt oss till platser som inte ligger alltför långt utanför rikets gränser; Helsingfors, Åbo, Helsingör och Riga. Med ökat avstånd ökar chansen att samtliga är närvarande hela tiden och att störande telefonsamtal och andra förpliktelser i stort sätt kan undvikas. En annan finess är att vi fått chansen att lära känna varandra lite bättre. Samvaron har betytt mycket. Även om vi alltid haft effektiva sammanträden i öppen atmosfär, så tror jag att umgänget på kvällstid betytt oerhört mycket för att slipa ihop gänget. Det har alltid känts inspirerande och roligt att åka iväg på denna vårresa, även om helgen därigenom har ”offrats”. Och förstås inte bara helgen, för alla har kommit dit mycket välförberedda med förslag på olika teman, med namn på tänkbara föreläsare och debattdeltagare etc. Att Per Gunnar alltid haft ett färdigt och välgenomtänkt koncept med sig i bakfickan behöver jag kanske inte nämna särskilt. Det vet redan dem som känner honom. På sitt försynta sätt lägger han fram sina förslag. Stukturen är alltid logisk, men vi brukar ändå aldrig köpa förslaget rakt av! Alla vill ju vara med och dra sitt strå till stacken. Gruppen är i sin helhet mycket kreativ, lyhörd och dessutom kompromissvillig. Och hittills har vi lyckats förvånansvärt väl både vad gäller intresseväckande teman och tajming!

Planering med överraskningar

Till Helsingfors styrde vi resan våren 1994. Denna gång blev vi en något decimerad skara. På Arlanda fick vi besked om att S. Åke Lindgren i sista stund fått förhinder. Hans efterträdare Björn Smedby skulle ansluta till gruppen först dagen därpå.

Denna planeringsomgång har på många sätt satt sina spår. Jag tror att vi redan i flygbussen spikade temat ”I marginalen – att ställas utanför”. Jag tyckte att det var ett både fyndigt och välfunnet tema. Utvärderingsfasen gick snabbt. Vi var samtliga mycket nöjda med genomfört seminarium: ”Har vi råd att avvara välfärden”. Det året hade Stefan Svallfors det första passet, efter öppningsord av landshövding Görel Bohlin respektive inledningsanförande av socialförsäkringsminister Bo Könberg. Rubriken på Stefans anförande löd: Farväl till välfärdsstaten? Attityder till svensk välfärdspolitik 1986 – 1992.

Nästa dag kunde vi redan på första sidan i tidningen Västerbotten-Kuriren läsa att ”Svenskarna vill behålla välfärden”. Och inne i tidningen rubricerades en artikel ”Visst får välfärden kosta... men byråkratin måste minskas och bidragsfusket stoppas.” Bo Könberg säger i tidningsintervjun att han vill se en utveckling av systemet. ”Jag tror att folk är beredda att betala för trygghet. Om jag har rätt, då har vi råd med välfärden”. Så mycket bättre utvärderingsresultat kunde vi väl inte få. Därefter snickrade vi ihop ett program och kände oss mycket nöjda med det. På kvällen gick vi på balett och åt en god middag på hotellets restaurang.

Spexmakaren PG

Där visade PG upp en ny sida. Helt ogenerat bad han servitrisen ta in ett antal nubbglas och halade helt öppet fram en kvarter whisky ur innerfickan. Jag blev inte bara förvånad utan också generad. Detta var väl emot alla etikettsregler? Men PG var säkerheten själv. Detta var enligt honom ett helt normalt beteende – åtminstone utomlands. På ett spjuveraktigt sätt tog han kommandot och berättade sanslösa historier, som enligt hans egen utsago var direkt hämtade från verkligheten. Han visade upp en Lundaspextalang som är få förunnad. Skrattmusklerna fick jobba rejält. Det dröjde länge innan vi bröt upp. Den natten gjorde vi sedan om hela programmet från början till slut. Det var i stort sett bara temat som vi inte gav oss på.

På morgonen träffades Per Gunnar och jag tidigt för att ta en morgonpromenad. Det kändes skönt att komma ut i friska luften. Huvudet kändes lite tungt och jag var nog lite omtumlad av alla intryck.

Dessutom hade jag ambition att hålla reda på alla ändringar i programmet som gjorts under natten. Men då började historielektionen.

Pedagogen PG

Naturligtvis kunde Per Gunnar också allt om Finlands historia. Vet Du vem den här statyn föreställer? - När verkade han? - Vad är han mest känd för? - Vad heter konstnären? Frågorna haglade över mig. Jag kände mig som en okunnig elev utsatt för korsförhör. Och det låste sig totalt. Hade PG frågat vilken stad vi befann oss i så hade jag nog inte kunnat svara på den frågan heller! Läraren PG beskrev lidelsefullt det historiska skeendet, gjorde intressanta utläggningar om olika frågor ”i kanten”. Vände på olika begrepp och funderade på hur utvecklingen sett ut om inte OM skett! Detta ledde till hissande tankar. Tänk om historielektionerna lagts upp på motsvarande sätt i plugget.

Under arla morgontimma fick jag en strålande uppvisning av PGs suveräna pedagogiska förmåga. Dessutom lär han ha en osedvanligt stor minneskapacitet. När vi strålade samman med de övriga i gänget hade vi också tillsammans hunnit repetera vad vi kommit fram till i de helt fria diskussionerna under den nattliga sejouren. Sekreteraren hade ju varken haft penna eller block med sig i handväskan. Så kaoslik har nog aldrig den kreativa fasen varit sedan dess. Men trots detta höll det omgjorda programmet måttet också i fullt dagsljus och helt nyktert tillstånd.

PG som föredöme

När det gäller mitt arbete runt Umeåseminariet, så innehåller det kontakt med forskare. Jag ber dem ställa upp och ser dessutom till att alla tidsplaner hålls. Detta innebär bland annat att det i min uppgift ingår att ”jaga in” samtliga manus i förväg. Ibland är detta helt bekymmersfritt, men ibland kan det vara lite problematiskt. Jag har många gånger känt mig som en urtjatig morsa. Visst har jag väl vanan inne – men det tillhör inte min favoritsysselsättning. Det är vid sådana tillfällen det känns skönt att ha de andra i gruppen att hänvisa till. Det är också i sådana situationer, man verkligen uppskattar den som alltid håller givna löften. Och även här vill jag framhålla Per Gunnar som ett föredöme. Honom kan man lita på i alla väder. Han åtar sig bara det som han vet att han kan genomföra.

PG som samtalspartner

Och nu kan jag avslöja att det sedan 1991 blivit många och långa telefonsamtal till och från prefekten i Lund. Det blev snabbt en vana att sluta veckan med ett sådant. Samtalen med Per Gunnar tillhör helgnyöjet. De sker företrädesvis sent på fredagseftermiddagen, när de flesta andra slutat för länge sedan. Vi ger varandra inblick i våra respektive världar. Per Gunnar verkar alltid ha något på gång. Något som han säger sig ”pilla med” vid sidan om. ”Pillet” resulterar sedan i långa artiklar, läromedel etc. Han brukar berätta om innehållet, så viss kunskapsförmedling sker när vi talas vid. Men annars är det både stort och smått som diskuteras. Och det var i ett sådant samtal som idén att FKF borde ha en forskningskommitté dök upp. Om det var PG eller jag som kläckte idén låter jag vara osagt. Kanske inspirerade vi varandra? Jag presenterade hur som helst förslaget om att bilda en forskningskommitté för ledningsgruppen på hemmaplan. Mottagandet var försiktigt positivt, men heller ej mer, som jag uppfattade det. Eftersom jag lider av viss otålighet gjorde jag för säkerhets skull en ”kringgående rörelse”. Jag talade med en annan otålig person, direktör Kurt Inge Persson, som snabbt fattade galoppen. Till förbundsmötet år 1994 lade därför Malmöhuskassan en motion rubricerad ”Strategi för forskning inom socialförsäkringsområdet”. Jag skrev FKFs yttrande över motionen. I svaret föreslogs att en forskningskommitté skulle bildas och omnämndes att vi redan hade ett embryo till en sådan. Jag syftade på programgruppen för Umeåseminariet. Motionen bifölls. Det kändes som en stor framgång, men startsträckan visade sig bli väldigt lång.

FKFs forskningskommitté

Inte förrän i mars 1999 fattade förbundsstyrelsen beslutet att bilda en forskningskommitté. För mig (med bakgrund som politiker och ombudsman) är det absolut heligt att uppfylla förbundsmötesbeslut och nästan lika heligt att uppfylla utfästelser som godkänts av en förbundsstyrelse! Jag svär mig därför helt fri från fördröjningseffekten. Men skam den som ger sig. Till slut blev det ju ändå av.

Kommittén höll sitt konstituerande sammanträde den 8 juni 1999. I kommittén ingick då förutom förbundsdirektör Jan-Åke Brorsson, ordförande och jag själv som sekreterare, fyra forskare (Kristina Alexanderson, Margareta Bäck-Wiklund, Per Gunnar Edebalk och Staffan Marklund) samt tre försäkringskassadirektörer (Tor Eriksen, Åke Eriksson och Rolf Lindberg). Hans Goine stod som adjungerad den gången. Även inför detta tillfälle hade ett visst förberedelsearbete skett. Samma gamla för-

trupp som vanligt (PG, Staffan och jag) hade hösten –98 lyckats övertyga förbundsdirektören som - i provokativt syfte - ställt frågan varför en kommitté överhuvudtaget skulle bildas. Som svar på denna fråga radades en rad argument upp och från denna ”bruttolista” valde jag sedan ut de - enligt min mening - mest bärande skälen för bildandet av en kommitté samt de viktigaste uppgifterna för en sådan. Kommittén ska bland annat främja kunskapsutvecklingen, sprida information om aktuell forskning och aktuella projekt, försöka besvara frågorna om *hur* socialförsäkringen fungerar och *hur* den sköts (i ett lokalt/regionalt perspektiv), moraliskt stötta kassorna vad gäller utveckling och kontakt med universitet/högskolor och sist men inte minst skapa mötesplatser för forskare – forskningsansvariga, m.fl.

Seminarium om forskningsfrågor

På hösten samma inbjöd kommittén till ett seminarium om forskningsfrågor. Samtliga forskare i kommittén fick på olika sätt chans att visa upp sig. Per Gunnar ställde upp och höll ett anförande: Framtidens pensionärer behöver flexibla försäkringslösningar. En andäktigt lyssnande församling tog del av hans tankegångar. Därefter presenterade doktoranden och min kollega Hans Goine ett projekt ur den databank som kommittén beslutat skulle finnas på FKF:s hemsida. (Att det varit synnerligen svårt att få in projektbeskrivningar är en helt annan sak. Idén kändes i alla fall helt rätt och jag vill minnas att PG kläckte den.)

I förklarande text står på den sidan idag: ”Här redovisas de forskningsprojekt som pågår på landets försäkringskassor. Med forskningsprojekt avses projekt kopplade till högskolor, universitet eller motsvarande (arbetslivsinstitut, centrumbildningar etc.). Projektet kan vara en del av en forskarutbildning men med koppling till socialförsäkringen och försäkringskassan i något avseende. Samtliga delar av försäkringen, inklusive frågor om administration, beteendefrågor, finansiering och fördelningseffekter är av intresse.”

Kommittén hade också inför seminariet bett samtliga deltagare att göra en hemuppgift. De skulle besvara frågan: ”Om kassan skulle ha möjlighet att satsa 1 procent av förvaltningsanslaget på forskning, vad skulle då prioriteras?” Jag tror att samtliga närvarande hade gjort sin hemläxa mycket ordentligt. Flera forskningsuppslag redovisades. Men när frågan om resurser kom upp, så blev diskussionen mera trevande. Man har ju mycket varierande förutsättningar på kassorna. Och det kunde anas att flera kassaledningarna inte fann det lämpligt att avsätta några resurser alls – varken i tid eller pengar. Kanske fanns också ett

respektavstånd, eller rättare sagt en sorts osäkerhet eller blyghet. inför möten med tvättäkta docenter och professorer.

FoU-verkstad

Vi kände att vi behövde ändra uppläggningsen något inför nästa seminarium. Det behövdes ett ”botten-opp-perspektiv”. Därför döptes tillställningen om till verkstad. Det fanns, menade flera i kommittén, ett behov av att mera handfast tala om metodfrågor, om forskningsanvändning och hur man söker/använder information om forskning. Denna gång ändrade vi målgruppen något. Vi vände oss nu till forskningsansvariga och *forskningsintresserade* direktörer och *dito* försäkringsöverläkare, m.fl. Den här gången kändes ALLT helt rätt. De som presenterade sina pågående projekt fick massor av bra tips med sig hem. Och jag vet att de FoU-ansvariga känner ett starkt stöd i kommittén. Dessutom har många av deltagarna upptäckt att forskarna inte bara är oerhört kunniga utan också mycket trevliga och lättsamma. De bjuder verkligen på sig själva. Och själv är jag mäktigt imponerad av att Kristina, Margaretha, Staffan och Per Gunnar med stor entusiasm delat med sig av både tid och kunskaper. Mycket tack vare dem har ett doktorandnätverk etablerats inom försäkringskassavärlden. Samtidigt har såväl forskningsfrågor som forskningsfinansiering kommit upp på agendan när direktörskollektivet samlas. Och intresset lär vara mycket stort. Och nu kan jag konstatera att behov av forskning alltid lyfts fram; i betänkanden, program, debattartiklar etc.

Som en ketchupflaska

Så vad kan man dra för lärdom av detta? Jo, att de som vill förändring måste vara envisa men också tålmodiga. Att få genomslag för nyheter/förändring tar tid och går trögt. Åtminstone är bildandet av FKF:s forskningskommitté ett skolexempel på att så kan vara fallet. Forskar-seminariet i Umeå kändes också lite tungrott i starten! I det första fallet är jämförelsen med en ketchupflaska snubblande nära – först kommer ingenting, sedan ingenting och till slut kommer allt på en gång! Men om jag fortsätter reflexionerna, så tror jag att det viktigaste är att man har goda supportere. Helst också en personlig coach eller mentor. En person som ger sig tid och snabbt förstår eventuell problembeskrivning. Men som lika snabbt övertygar en om att det inte existerar några egentliga problem. Lösningar finns ju inom räckhåll! Det är så han fungerar professor Per Gunnar Edebalk. Det är just därför jag kallar honom för Kloker.

PG

och samhällsvetenskapliga fakulteten

Hans Modig¹

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet bildades 1964. År 1977 inkorporerades Socialhögskolan i Lunds universitet. Det var naturligt att dess fakultetsanknytning skulle bli den samhällsvetenskapliga fakulteten i synnerhet som kontakter och lärarutbyten redan tidigare varit livliga mellan Socialhögskolan och flera av de institutioner som kom att bilda den samhällsvetenskapliga fakulteten.

Per Gunnar Edebalk har praktiskt taget under hela sitt yrkesverkssamma liv tillhört och varit en del av den samhällsvetenskapliga fakulteten. PG med sina rötter i ekonomisk historia och nationalekonomi blev den nygamla institutionens förste och intill utgången av 2002 ende prefekt.

Eftersom jag började arbeta inom den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet först i juni 1993 och då som kanslichef kan jag inte överblicka mer än en liten del av den långa relationen mellan PG Edebalk och den samhällsvetenskapliga fakulteten. Dessutom blev jag akademisekreterare i rektorsämbetets kansli i mars 2001 och förlorade därmed kontakten med det dagliga arbetet inom fakulteten. PGs andra mandatperiod som ledamot i fakultetsstyrelsen avslutades några månader tidigare.

I juni 1993 flyttade jag från Uppsala till Lund och började arbeta vid kansli S. En av de första jag sammanträffade med i mitt nya jobb var PG. Det fanns två anledningar till detta. Vi hade båda disputerat i ekonomisk historia – vid olika universitet - men jag hade sedan många år goda kontakter med ekonomisk-historikerna i Lund. Han var prefekt för en av de större institutionerna inom fakulteten. PG var dessutom prefekt för Socialhögskolan. Jag kunde väldigt lite om socionomutbildningen, men hade länge varit nyfiken på vad den innehöll.

Våra första möten var hjärtliga och innehållsrika. Vi hade många gemensamma bekanta inom samhällsvetenskapen på riksnivå och i Lund. Vi hade båda varit aktiva på skilda sätt i den s.k. AU-utredningen, vilken kraftigt påverkade debatten inom och utbildningen i samhällsveten-

¹ Hans Modig är akademisekreterare vid rektorsämbetets kansli vid Lunds universitet.

skapliga ämnen i Sverige på 1980-talet. Slutligen stod vi mitt uppe i genomförandet av en ny reform. 1993 års högskolereform skulle träda i kraft om några veckor. PG Edebalk var en av ledamöterna i den nya fakultetsstyrelsen.

Den samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen under Edebalks mandatperioder

Den samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen fr.o.m. 1 juli 1993 ersatte den tidigare förvaltningsnämnden, som omfattade det som i 1977 års reform kallades AES-området. Den ersatte även den tidigare samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden, som beslutade i fakultetsfrågor. Den ersatte även alla de linjenämnder som funnits inom den samhällsvetenskapliga fakulteten. Forskning och forskarutbildningsfrågor samt grundutbildningsfrågor var samlat i en gemensam styrelse.

Mitt första större uppdrag för fakulteten var att skissera på en arbetsordning och en delegationsordning för hela fakulteten. Hur skulle inflytande och effektivitet balanseras i den nya organisationen, där beslutanderätten i allt väsentligt låg hos den nya fakultetsstyrelsen? Ledorden i förslaget var decentralisering med institutionen i centrum. Innebörden var att beslut som tidigare fattats av linjenämnder och fakultetsnämnden i så hög utsträckning som möjligt delegerades till institutionsstyrelser eller till ledningsgrupper för program.

Jag hade dekanus Lars-Göran Stenelo som bollplank i arbetet, men det var ändå med viss spänning jag såg fram emot det första fakultetsstyrelsemötet, där beslut om arbetsordning var den viktigaste punkten.

Det första styrelsemötet blev för mig en viss överraskning och måhända antiklimax. Jag hade förväntat mig en debattglad församling som skulle riva mitt förslag i stycken. Men det blev ingalunda fallet. Hela styrelsemötet var avklarat på en dryg timme. Jag lärde mig snart att detta var regel.

Jag kände inte till styrelsekulturen inom den samhällsvetenskapliga fakulteten. Men jag lärde mig snabbt att de reella besluten inte fattades i sammanträdet utan i andra fora och konstellationer och att styrelsebeslutet blev en protokollfäst bekräftelse.

Beredning av beslut skedde självfallet av kansliet men förslagen diskuterades dels i arbetsutskottet och dels bland ledamöter före sammanträdena. I detta förankringsarbete var PG en viktig aktör.

Förslaget till arbetsordning välkomnades av PG Edebalk. Institutionen Socialhögskolan blev genom arbets- och delegationsordningen även fortsättningsvis "ägare" av sin utbildning - socionomutbildningen.

Institutionsstyrelsen och ledningsgruppen för socionomutbildningen blev synonyma begrepp. Socialhögskolans styrelse och dess prefekt behöll kontrollen över den för Socialhögskolan viktiga professionsutbildningen som leder fram till socionomexamen. Socialhögskolan skulle även fortsättningsvis utfärda examensbevisen med prefektens underskrift.

Ledamoten PG Edebalk

I den nya samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen var PG Edebalk ordinarie ledamot. Ett uttryck för att han hade övriga ledamöters förtroende var att han omedelbart valdes till protokollsjusterare. Det värvet fyllde han så väl att han var ständig justeringsman under två mandatperioder (1993-1999). Kansliet uppskattade honom mycket som justeringsman. Han fanns snabbt tillgänglig för granskning av protokollet och han hade väl underbyggda synpunkter om protokollförslaget inte överensstämde med hans egen minnesbild och anteckningar från sammanträdet.

Debatterna var sällan långa vid fakultetsstyrelsens sammanträden. PG Edebalk bidrog inte heller till att förlänga dem. Sina synpunkter hade han framfört främst i det förmöte till styrelsemötena som prefekterna på södra lasarettområdet hade. Det fanns oftast en enig röst från de berörda prefekterna. Den framfördes i ett första försök till styrelsens arbetsutskott och i andra till kansliet eller dekanus genom informella kontakter. I en diskussion framfördes för- och nackdelar. Oftast löstes åsiktsskillnaderna genom pragmatiska förslag som drevs igenom. Jag uppfattade PG som en smidig samarbetsman, som ingalunda drog sig för att säga sin mening eller verka för ett visst beslut. Men han var och blev också i hög utsträckning fakultetens organisatoriska minne. Han kände till hur saker och ting vuxit fram och av vilka skäl och med vilka argument tidigare beslut var fattade.

PG hade också förmåga att skapa tryck utifrån. Med hjälp av socionomernas yrkesförbund, socialchefer, andra departement än utbildningsdepartementet och inflytelserika personer arbetade han med andra på riksnivå för att hävda socionomutbildningen och inte minst dess resursbehov. Det lyckades också. På hemmaplan drevs dock aldrig resursfrågan till sin spets.

Socialhögskolan och fakulteten

Då socialhögskolan inkorporerades som en institution inom den samhällsvetenskapliga fakulteten 1977 togs ingen klar ställning till hur integrationen med samhällsvetenskapen skulle gå till. Socialhögskolan blev en institution inom AES-sektorn och den samhällsvetenskapliga fakulteten.

I AU-utredningen under 1980-talet diskuterades i vilka organisatoriska former samhällsvetenskapliga utbildningar skulle bedrivas. En modell som förordades var den s.k. ”school-modellen”. Mot denna stod kravet på att ha forskningsanknuten utbildning, vilket skulle betyda att man slog sönder den gamlas strukturen och köpte utbildning i form av kurser från samhällsvetenskapliga institutioner med forskning och forskarutbildning. På orter med socialhögskola böljade debatten eller striden fram och tillbaka. År 2003 kan man konstatera att den enda högskoleort i landet som har en institution med namnet socialhögskolan är Socialhögskolan i Lund. På andra orter med socionomutbildning finns institutionen för socialt arbete eller liknande. Vid Stockholms universitet heter den institutionen för socialt arbete – socialhögskolan, vilket är det närmaste Lund någon ort kommer.

Socialhögskolan fick alltså behålla sitt namn och fungerade också som en sorts ”school”. Det var en uppfattning och inriktning som PG arbetade hårt för. Men å andra sidan var det naturligtvis också så att akademikern PG Edebalk insåg att socialhögskolan måste skaffa sig forskningsmässig legitimitet. Verksamheten vid socialhögskolan måste ha sådan kvalitet att socialhögskolan utan tvekan kunde accepteras som en samhällsvetenskaplig institution bland andra samhällsvetenskapliga institutioner i den samhällsvetenskapliga fakulteten.

Forskningen måste byggas upp med ett eget forskarutbildningsämne. Grundutbildningen måste få kvalitetsstämplar på sig och gärna med internationellt renommé. Kvalitet i nivå med samhällsvetenskaperna var ett måste och det gällde också att skapa bilden av att det förhåller sig så.

Som ett led i detta arbete inledde PG redan vid 1990-talets början ett arbete med utvärderingar och vad jag skulle vilja kalla för extern insyn och extern exponering. Redan 1994 startade Socialhögskolan ett projekt med externa examinatorer i samverkan med Den Sociale Højskole i Århus. Det var en föregångare och framgångsrikt. Projektet pågick under ganska lång tid. Projektet innebar att uppsatser på bl a c-nivå bedömdes av lärare från Århus och vice versa.

Socialhögskolan deltog i den utvärdering av socionomutbildningen som utfördes under 1990-talet. Utvärderingen utföll synnerligen väl för Lund.

PG själv deltog aktivt i forskning tillsammans med nationalekonomer och ekonomisk-historiker och bidrog därmed själv till att höja statusen på institutionen och verksamheten vid socialhögskolan. PG ville riva muren mellan samhällsvetenskaperna och socialhögskolan. I bokstavig mening försökte han få bort muren mellan institutionsbyggnaden (gamla folkskolan) och södra lasarettområdet. Han lyckades bara delvis. Hålet i muren blev lite större än tidigare. Men själv lyckades han. PG blev befordrad till professor i socialt arbete.

Särskilda frågor

I april 2003 publicerade Höskoleverket och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap sin nationella utvärdering i ämnet socialt arbete. I rapportens sammanfattning om forskningen och forskarutbildning vid Socialhögskolan i Lund gavs följande omdöme:

”Sammantaget framstår forskningens ställning vid Socialhögskolan i Lund som stark uttryckt såväl i kvaliteten och omfattningen på de seniora forskarnas produktion som genom framgången i konkurrensen om externfinansiering. Institutionen har även medvetet satsat mycket på forskarutbildningen och denna satsning har givit goda resultat.”

För den avgående prefekten, måste dessa omdömen kännas som nästan generande goda. Strategin att satsa på forskning och forskarutbildning av hög kvalitet har onekligen varit framgångsrik.

Ett speciellt exempel kan slutligen beskriva PG Edebalks gärning inom socialhögskolan och samhällsvetenskapliga fakulteten.

Under vintern 1998/99 deltog jag i en arbetsgrupp Lunds universitet tillsatt för utveckling av akademisk utbildning i Helsingborg. I arbetsgruppen eller ledningsgruppen som den kallades förekom det en hel del ”brain-storming”. Vilken typ av utbildning skulle finnas i Helsingborg. Vad behövdes? Vad var önskvärt? Det hade tidigare förts en del diskussioner om etablering av ekonomisk utbildning i Helsingborg. Men för det första förelåg en viss risk för överetablering och för det andra var Ekonomihögskolan i Lund måttligt intresserad. Den hade så fullt upp med sin egen verksamhet i Lund. Min tanke var därför att försöka intressera ledningsgruppen för en del av den samhällsvetenskapliga fakulteten

som enligt min uppfattning höll väl så god kvalitet som de ekonomiska institutionerna, men som av någon anledning orättvist hamnat lite i bakvattnet i den allmänna opinionen. Jag undersökte därför möjligheterna att föreslå inrättandet av socionomutbildning i Helsingborg. Jag tog kontakt med PG och frågade om han kunde tänka sig detta och om jag kunde återkomma när han funderat på saken. Men det behövde jag inte. Hans spontana och ivriga svar var ja med entusiasm. Personligen har jag nästan aldrig medverkat i ett beslut som det varit så lätt att genomdriva. PG sade omedelbart ja och ledningsgruppen i Helsingborg praktiskt taget applåderade. I inledningen fanns reservationen att etableringen endast gällde år 1 och år 2. Den restriktionen försvann rätt snart, vilket kan diskuteras. Poängen med detta var emellertid att Socialhögskolan blev större och att specialiseringsmöjligheterna ökade. Även forskningsresurserna kommer att öka på grund av de bidrag som kan förväntas från Helsingborg. Det blev mycket lyckat.

Etableringen i Helsingborg är enligt min uppfattning typisk för PG: Han har en förmåga att snabbt fatta innebörden av strategiska beslutstillfällen, att utnyttja och fullfölja dem och detta till gagn för Socialhögskolans långsiktiga utveckling.

Gör biblioteket någon skillnad?

Catta Torhell¹

Det är med stor glädje jag tackar ja till uppdraget att skriva om Social- och beteendevetenskapliga biblioteket i en vänbok till Per Gunnar. Att biblioteket överhuvudtaget kom till stånd är i mångt och mycket just Per Gunnars förtjänst. Själv kom jag in i arbetet 1997 och fick vara delaktig i en både intensiv och kreativ planeringstid fram till att biblioteket invigdes i januari 1999. Därefter har jag haft förmånen att få leda en expanderande verksamhet. Det är dock inte bibliotekets historia jag tänkt skriva här. Verksamheten finns redan beskriven i de redovisningar som kommit ut sedan 1999. I den första årsredovisningen ger dessutom Per Gunnar en utförlig skildring av de olika händelser och beslut som under mitten av 1990-talet ledde fram till bibliotekets tillkomst.

Det jag istället vill ägna mig åt är att fundera lite kring vad biblioteket möjligen betyder för institutionernas verksamhet. ”Gör biblioteket någon skillnad?” Rubriken är lånad från en dansk studie över folkbibliotekens roll, men frågan passar bra även i det här sammanhanget. Det finns många skäl att fundera över detta just nu. Verksamheten har nu varit igång i drygt fyra år, och under våren 2003 är både Sociologiska institutionen och Institutionen för psykologi föremål för Högskoleverkets utvärdering varvid även biblioteks- och informationstjänsterna granskas. Dessutom fattades nyligen beslut om att den nya biblioteksorganisationen vid Lunds universitet ska utvärderas. Biblioteksstyrelsen har gett universitetsbibliotekarie Lars Bjørnshauge i uppdrag att ta fram ett underlag. Detta kräver en aktiv medverkan från både Social- och beteendevetenskapliga biblioteket och alla andra så kallade nätverksbibliotek vid Lunds universitet.

Först en liten bakgrund. Social- och beteendevetenskapliga biblioteket är alltså ett gemensamt bibliotek för fyra samhällsvetenskapliga institutioner belägna på Södra lasarettområdet i Lund – Sociologiska institutionen, Pedagogiska institutionen, Institutionen för psykologi och Socialhögskolan. Biblioteket är ett typiskt exempel på den trend som präglat biblioteksverksamheten vid Lunds universitet under hela 1990-

¹ Catta Torhell är bibliotekarie på Social- och beteendevetenskapliga biblioteket vid Lunds universitet.

talet, där mindre institutionsbibliotek slagits samman till större och slagkraftigare enheter. Inom den samhällsvetenskapliga fakulteten finns idag fyra biblioteksenheter samt Geobiblioteket, som även tillhör den naturvetenskapliga fakulteten. Förutom vårt bibliotek är det Ekonomiska biblioteket på Ekonomihögskolan, Statsvetenskapliga institutionens bibliotek, som också är beläget på Södra lasarettområdet, samt Genusbiblioteket vid Centrum för genusvetenskap, som sedan årsskiftet är en del av samhällsvetenskapliga fakulteten.

Ny biblioteksorganisation vid LU

I februari 2000 fattade universitetsstyrelsen beslut om en ny biblioteksorganisation för Lunds universitet, som bl.a. innebär att fakulteterna har ett direkt ansvar för biblioteksservicen till institutionerna. I och med detta fick det gamla Universitetsbiblioteket ett kraftigt förändrat uppdrag och är idag främst kulturarvsbibliotek med ansvar för äldre samlingar och det svenska trycket. Ett gemensamt elektroniskt bibliotek har inrättats för hela universitetet i den så kallade Biblioteksdirektionens regi. Här samlas alla databaser, elektroniska tidskrifter, e-böcker osv. och görs tillgängliga för universitetets alla användare. Biblioteksdirektionen har även ett uppdrag att samordna alla de bibliotek som idag finns inom universitetets biblioteksnätverk. Både Universitetsbiblioteket och Biblioteksdirektionen finansieras genom centrala anslag. För Universitetsbiblioteket innebär det ca 47 miljoner kronor och för Biblioteksdirektionen ca 37 miljoner för innevarande år (2003).

Från övriga universitets- och högskolevärlden har blickarna varit riktade mot Lunds universitets nya och, i viss mån, radikalt annorlunda biblioteksorganisation. Farhågorna har varit många: "Det blir alldeles för dyrt med många små enheter istället för ett stort universitetsbibliotek." "Det blir omöjligt att behålla kvaliteten i ett så decentraliserat system." "Lunds universitet monterar ner sitt kulturärv, skam och skandal!" Mitt syfte här är inte att spekulera över om den organisationsmodell som valts vid Lunds universitet är bra eller dålig. Visst har vi en del problem. Att hitta nya roller för biblioteksnätverkets alla aktörer är inte gjort i en handvändning, och inte minst Universitetsbiblioteket har haft uppenbara svårigheter att acceptera sitt nya uppdrag och krympa verksamheten utifrån de nya förutsättningarna. På sina håll är det tyvärr fortfarande ganska stora brister i samarbetet mellan biblioteksnätverkets olika delar. Så får det inte lov att fortsätta. Det ligger en uppenbar fara i att interna strider och revirtänkande kommer att ge belackarna runt om i universitets- och högskolevärlden vatten på sin kvarn och dessutom försvåra

möjligheten att uppfylla intentionerna i den nya organisationen. Intentionerna är nämligen mycket goda, och det som i vissa fall beskrivs som decentraliseringar är snarare centraliseringar genom att små institutionsbibliotek läggs samman till större enheter, som i fallet med Social- och beteendevetenskapliga biblioteket.

Den tidigare organisationen präglades av oklarheter vad gällde uppdrag och ansvarsområden. Mycket dubbelarbete utfördes på Universitetsbiblioteket och institutionsbiblioteken med onödiga kostnader som följd. Att i ett för övrigt redan decentraliserat universitet även låta ansvaret för den direkta biblioteksservicen till institutionerna knytas till fakulteterna är en av de bärande idéerna i den nya organisationen. Alltså en decentraliserande tendens samtidigt som vissa renodlade tjänster har centraliserats – kulturarvet, det elektroniska biblioteket. Att det möjligen finns enskilda uppgifter som skulle kunna rationaliseras bör inte förväxlas med krav på centralisering utan är snarare uttryck för ett behov av samordning.

För biblioteken inom den samhällsvetenskapliga fakulteten har förändringarna betytt olika saker beroende på vilken storlek och omfattning biblioteken har. Både för Ekonomiska biblioteket och för Social- och beteendevetenskapliga biblioteket har det varit betydligt lättare att ställa om verksamheten och utföra det nya uppdraget jämfört med små biblioteksenheter.

Under de senaste två åren har alltså arbetsuppgifter successivt överförts från Universitetsbiblioteket till fakulteternas bibliotek och för Social- och beteendevetenskapliga biblioteket har det inneburit att verksamheten nästintill fördubblats sedan starten 1999. Omslutningen för 2003 är ca 8 miljoner. Vad betyder detta? Vad får institutionerna ut av Social- och beteendevetenskapliga biblioteket?

Biblioteket och studenterna

Ett bibliotek som vårt är inget självändamål. En samling böcker inom ämnesområdena sociologi, rättssociologi, socialantropologi, medie- och kommunikationsvetenskap, socialt arbete, psykologi och pedagogik kan egentligen vara placerade var som helst. Det centrala är hur biblioteket stöder institutionerna i deras kärnverksamhet, dvs. utbildning och forskning. Drivkraften är att vara *mer än bibliotek* och att samarbeta med institutionerna utifrån de behov som gäller för just deras ämnesområden. Det betyder att verksamheten vid de olika biblioteken inom Lunds universitet inte bara *kan* utan också *ska* se olika ut.

Jag tror att styrkan i Social- och beteendevetenskapliga bibliotekets verksamhet ligger i att ha en tillräcklig volym för att upprätthålla servicenivån vad gäller öppettider och bemanning och bevara kompetensen hos personalen, samtidigt som småskaligheten gör att det är möjligt att ha ett nära samarbete med de fyra institutionerna. Det finns mycket som tyder på att det stora informationsflödet i kombination med snabba tekniska förändringar kräver ett visst mått av individuellt anpassade tjänster och ett personligt stöd från "din" bibliotekarie och "ditt" bibliotek. Det ligger ett egenvärde i att knyta långsiktiga och fördjupade kontakter mellan lärare och bibliotekarier till stöd för studenterna i deras kunskapssökande. Just stödet till studenter, främst i form av en väl utbyggd biblioteksundervisning, har varit en prioriterad del av bibliotekets verksamhet sedan starten. Under 2002 genomfördes 220 undervisningstimmar i biblioteket för studenter, främst på C/D-nivå och i samband med programmens examensarbeten.

Helt i linje med detta är det glädjande att se hur det vid Biblioteksdirektionen utvecklats olika tjänster till stöd just för en individuell anpassning av informationstjänsterna genom MyLibrary och MittKursbibliotek. Båda tjänsterna innebär att en enskild forskare eller en viss kurs har möjlighet att lägga upp ingångar till olika nätbaserade tjänster skräddarsydda efter just deras behov. Vid Social- och beteendevetenskapliga biblioteket har det just påbörjats ett projekt för att stödja våra institutioners distanskurser med bibliotekstjänster genom MittKursbibliotek. Verksamheten kommer förhoppningsvis att vara fullt utbyggd i höst och då även gälla det vanliga kursutbudet. Detta är ett intressant exempel på hur en central enhet som Biblioteksdirektionen erbjuder en generell teknisk lösning, som sedan anpassas ämnesmässigt av enskilda nätverksbibliotek och lärare i samverkan.

När lokalerna för Social- och beteendevetenskapliga biblioteket planerades var det främst studenternas behov som stod i centrum. Att inrätta en väl fungerande studiemiljö – även här nära institutionerna och då i rent geografisk bemärkelse – var ett gemensamt mål för samtliga inblandade. Biblioteket inryms i ett charmerande hus, som tillsammans med institutionernas grupprum, läsplatser och datorsalar förhoppningsvis erbjuder studenterna tillräckligt många studiearbetsplatser. Varje vecka besöks biblioteket av drygt 3 000 personer, varav de flesta är studenter från någon av de fyra institutionerna. I en studie som genomfördes hösten 2000 visade det sig också att huvuddelen av dessa studenter besökte biblioteket en eller flera gånger per vecka. Utifrån detta kan man säkert konstatera att biblioteket "gör skillnad"!

Vad gäller studenternas tillgång till kurslitteratur är det samma tankegångar som går igen. Det finns inga krav på att det ska se likadant ut för alla studenter inom Lunds universitet. Behoven är olika inom olika ämnesområden, och det gäller att vara lyhörd för hur biblioteket på bästa sätt ska tillfredsställa just våra studenters behov. Hittills har det skett främst genom att tillhandahålla ett visst antal utlåningsexemplar och dessutom erbjuda ett referensexemplar för läsning i huset. Här finns dock plats för mer kreativa lösningar, t.ex. möjligheten att erbjuda mer av kurslitteraturen i elektronisk form. Utvecklingen drivs på av de behov som uppstår på distanskurserna, och det visar sig att de lösningar som fungerar för studenterna på distans även är bra för studenterna ”på plats”. Här finns mycket att göra i samarbete med institutionerna, och förhoppningen är att vi på biblioteket ska kunna driva på och erbjuda lösningar som innebär en ökad digitalisering av kompendier och annat kursmaterial. I sammanhanget kan nämnas att biblioteket tillsammans med Sociologiska institutionen och Biblioteksdirektionen just har gjort en ansökan om medel för att utveckla biblioteksstödet för en av Sociologiska institutionens internationella distanskurser. Kanske kommer biblioteket även här att kunna ”göra lite skillnad.”

... och forskarna då?

Som antytts ovan ser jag det inte som bibliotekets primära uppgift att vara en plats för förvaring av litteratur inom våra ämnesområden, även om detta naturligtvis också är viktigt. Jag återkommer längre fram till arbetet med bibliotekets samlingar. Biblioteket är så mycket *mer*, och det är framförallt som ”navigatör” i den komplexa informationsvärlden som vi upplever att vi har vår viktigaste roll, dvs. hjälpa studenter, lärare och forskare i att på bästa sätt nå den information som krävs för just deras kunskapsproduktion. Vi som arbetar på biblioteket kan förhoppningsvis fungera som den förmedlande länken till alla de biblioteks- och informationstjänster som finns såväl lokalt vid Lunds universitet som nationellt och globalt. Här kan det vara på sin plats att göra ett par nedslag i några lokala tjänster.

Under de senaste två åren har ett intensivt utvecklingsarbete skett på Biblioteksdirektionen för att skapa förenklad tillgång till universitetets elektroniska bibliotekstjänster. Utvecklingen av ELIN@Lund har inte minst gjort mycket för att på ett enkelt och välstrukturerat sätt nå universitetets elektroniska tidskrifter. I takt med att tidskrifter är möjliga att få i elektronisk form sägs de tryckta tidskrifterna upp. I ELIN@Lund finns avancerade möjligheter till olika former av individuellt anpassad

service, som t.ex. meddelande per e-post när tidskrifter som man önskar bevaka kommer med ett nytt nummer eller när det kommer en ny artikel inom ett visst ämnesområde. Använd funktionen MittELIN för att nå denna tjänst!

Även inom området vetenskaplig publicering har ett intensivt utvecklingsarbete ägt rum. Genom tjänsten LU-research erbjuds institutioner och enskilda forskare en tekniskt avancerad möjlighet att publicera artiklar, rapporter, papers etc. De vetenskapliga biblioteken runt om i världen, och så också Biblioteksdirektionen i Lund, har varit pådrivande i strävan att finna alternativa publiceringsformer till den i många fall mycket kommersiellt styrda vetenskapliga utgivningen. Inte minst de skenande kostnaderna för tidskriftsprenumerationer med öknningar på i vissa fall 400% under en tioårsperiod har varit ett incitament för biblioteken att spela en aktiv roll i frågan. Även här har Social- och beteendevetenskapliga biblioteket en viktig uppgift att tillsammans med våra institutioner förmedla möjligheten till nya publiceringsformer och att bidra till det katalogiserings- och indexeringsarbete som ska göras i samband med publiceringen.

Tidskrifter, böcker etc.

Det är institutionernas ansvar att se till att litteratur inom respektive ämnesområde skaffas in till bibliotekets samlingar. Inköpsgrupper eller kommittéer finns på de fyra institutionerna och, möjligen mer anmärkningsvärt, så är det upp till respektive institution att själv avgöra ambitionsnivån för förvärvet. Endast en mindre del av förvärvsmedlen ligger inom den biblioteksgemensamma budgeten. Inköpsarbetet sker i nära samverkan med biblioteket, och tack vare att biblioteket sedan årsskiftet övertagit ansvaret för fjärlåneservicen kan en förfrågan om fjärlån i vissa fall omedelbart resultera i att boken istället köps in. Att låta både beslut om och finansiering av litteraturen ligga på institutionerna ökar kvaliteten på samlingarna och därmed möjligheten att tillfredsställa lärares, forskares och studenters litteraturbehov.

Detta var ett försök att ge en liten inblick i bibliotekets roll i institutionernas verksamhet och peka på det som sedan starten varit den viktigaste drivkraften, nämligen att skapa ”ett bibliotek nära användarna”. Begreppet myntades av Per Gunnar i samband med en debattartikel i *Sydsvenska Dagbladet* 1998-04-28 och därmed är cirkeln sluten.

Del 2

Vetenskapliga betraktelser

Tjänstepension i bryggeribransch

Några anmärkningar om dess nivå under förra delen av 1900-talet

Lars Harrysson¹

Inledning

I en intern utredning över pensionsförmåner vid industriföretagen gjord av Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) 1936 framstår pensionsförhållandena för arbetarpersonalen vid de svenska bryggerierna som relativt sett goda. Vid 60 års ålder kunde en manlig arbetare efter 30 års tjänst få en årlig pension om 1200 kronor, medan en kvinna vid 55 års ålder och 25 tjänsteår kunde få 900 kronor. Avdrag gjordes vid kortare tjänstetid (Harrysson 2000a, Bilaga A). Inte minst i en jämförelse med den vid samma tidpunkt introducerade reformeringen av den allmänna pensionsförsäkringen 1935 som innebar som lägst en pension om 348 - 520 kronor beroende på dyrtid vid full tilläggspension (Elmér 1960) ter sig de här beskrivna arbetsplatsknutna förmånerna generellt sett som goda.

Om de angivna pensionsbeloppen ställs i relation till lönenivån 1927 ger de en kompensationsnivå av ungefär 37 % för män och 38 % för kvinnor i städer, men betydligt högre på landsbygden med 56 % för män och 63 % för kvinnor. Med 1938 års lönenivå blir compensationen 34 % för män och 37 % för kvinnor i storstad och 50 % för män och 52 % för kvinnor på mindre ort.² Reallöneökningarna var i storleksordningen 1 % per år mellan mättillfällena (Andersson 1949, s198). Enligt Pensionsutredningens betänkande (SOU 1950:33, s56) förhöll sig situationen 1949 så att drygt 26 % av arbetarpersonalen inom livsmedels- och njutningsämnesindustrin (tobak och alkohol) hade en pensionsutfästelse uttryckt som en kompensationsnivå som översteg 60 % medan knappt 5

¹ Lars Harrysson är universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

² Beräknad som timlön x 48 timmar x 50 veckor. 1927 med en timlön om max 1.35 kronor i storstad ger en årlön om 3240 kronor för man och 2376 för kvinna med en timlön av 0,99 kronor. I glesbygd däremot blir summorna 2160 kronor för män och 1440 kronor för kvinna. (Löneinformation hämtad ur Casparsson 1929, s169.) Beräkningen överensstämmer väl med de löner som redovisas från Pripps 1927 (Olsson 1928, s136f).

I Andersson (1949, s198) presenteras timlönenivån för 1938 vilket ger för man i storstad 3480 kronor, för kvinna 2448 kronor per månad. I småstad (Skövde) man 2376 kronor, och för kvinna 1728 kronor enligt samma beräkning som ovan.

% hade utfästelser på under 30 %. Övriga hade förmåner fastställda i belopp. Pensioner över 1000 kronor utfästes till knappt 11 %, medan majoriteten drygt 34 % hade belopp mellan 400 och 500 kronor per år.³

Tjänstemännens pensioneringsförhållanden var betydligt förmånligare och säkrare än arbetarnas. Kompensationsgraden för tjänstemän var 50-60 % medan arbetarna sett över hela arbetsmarknaden låg kring 10 % där utfästelse fanns. Pensionsrätten var ofta oantastbar för tjänstemännen, mycket sällan för arbetaren (Harrysson 2000c). Därtill blev tjänstemännen redan efter några års anställning delaktiga i tjänstepensioneringssystemet medan arbetarna hade intjänandetider på 15-20 år innan någon pensionsrätt förvärvades. Slutligen hade relativt sett fler tjänstemän än arbetare en pensionsutfästelse (SOU 1950:33, s64).

Det är uppenbart att det i relation till förhållandena under sent 1800-tal, där de patriarkala dragen fortfarande var starka, skett en avsevärd och positiv förändring för arbetarna under de inledande årtiondena av 1900-talet om beloppen i arbetsgivarföreningens utredning ska vara trovärdiga. I en minnesskrift från Pripps Bryggeri (Olsson 1928) framhålls att övergången inte var konfliktfri, utan att misstroendet mot fackföreningsbildande från arbetsgivarens sida var uppenbart ännu en bit in på 1910-talet. Samtidigt innebar inte satsningen på ett arbetsgivarbidrag till sjuk- och begravningskassan att fackföreningsbildandet avtog i tempo (jfr Harrysson 2000b). Bildandet av såväl fackföreningar, t.ex. Bryggeriindustriarbetarförbundet och Bryggeritjänstemannaföreningen, som arbetsgivar- och företagarsammanslutningar, t.ex. Bryggeriarbetsgivarförbundet och Bryggareföreningen, innebar att nya arenor för förhandling, som behövde tid att utvecklas, fick ett genombrott.

Vad är det som döljer sig bakom de pensionsbelopp som SAF sammanställt? Var bryggeriarbetarnas pensioner speciellt höga jämfört med andra grupper, som SAF:s sammanställning tyder på, eller var det så att de som redovisade sina pensioner var de som lämnade pensionsutfästelser och därför kom endast den bästa lösningen att redovisas? Mitt syfte är att diskutera nivån på bryggeripersonalens tjänstepensionering från slutet av 1800-talet till 1948 med fokus på dessa frågeställningar.

³ En grupp inom njutningsmedelsindustrin som avvek från bryggeriarbetarna var tobaksarbetarna. De hade genom arbetsgivaren, Tobaksmonopolet, försäkrats i Pensionsstyrelsens frivilliga försäkring. Deras anslutning kom att påverka den statistiska bilden av såväl spridningen som kompensationsnivån i branschen som helhet positivt.

Den industriella inramningen

Bryggeriindustrin var en lukrativ verksamhet efter omvandlingen från ett hantverk till en industrinäring under andra halvan av 1800-talet. Produkterna förfinades efter år av fokus på sprittillverkning under skråtiden. Tekniken för att producera öl utvecklades och vid ingången av 1900-talet hade tre öltraditioner fått starkt fäste i Sverige - den bayerska underjätta ölen, den humlebittra böhmska pilsnern och den brittiska portern (Hamberg 1985). Den svenska ölen tappade mark (Nilsson 1983 ur Ohlsson 2002). Vinster gjordes och företag växte genom försäljningsframgångar på 1880-90-talen och via konkurrens och sammanslagningar därefter.⁴ T.ex. gick sex av Stockholms största bryggerier samman 1889 och i Göteborg gjorde de tre största samma sak något senare (Casparsson 1929).

Trots denna utveckling uttryckte en bryggeriarbetare 1891: "Om inom något fack det sticker bjärt i ögonen, hur arbetet, ett tungt, ohälsosamt, ansvarsfullt, släpigt och framför allt *illa lönat* arbete, just faller på de slavande arbetarnes lott, medan vinsten af detta arbete flyter i för oss till det mesta obekanta och i facket naturligtvis okunniga kapitalisternas fickor - om detta allt, säger jag, visar sig i *något* fack, är det just bryggeriindustrin" (Social-Demokraten 22-23/7 1891 taget ur Davidsson m.fl. 1978 s9). Jämfört med andra industriarbetare i begynnelsen av 1900-talet tillhörde dock bryggeriarbetarna de bättre betalda och de fast anställda hade månadslön, åtminstone i Stockholm. Skillnaderna var dock betydande mellan olika personalkategorier och mellan kvinnor och män (ibid. s64).

Bryggeriindustrin befann sig i en speciell situation som gick igen i de länder där branschen fanns. Nuala McGann Drescher (1970) pekar på tre processer i USA runt 1910 som alla, enligt författaren, utgjorde hot mot industrin, samtidigt drev de också industriidkarna till att snabbt inse vikten av samförstånd med arbetarnas fackliga rörelser. Den första rör konkurrensen mellan bryggarna (se t.ex. Berg 1947). Med samförstånd, t.o.m. en acceptans av s.k. "closed shops", minskades risken för konflikter och därav förlorade marknadsandelar. Frågan om konkurrensituationen var en ständigt återkommande fråga inom industrin från 1885 och framåt. Flera olika sammanslutningar bildades för att möta hotet (Hamberg 1985).

McGann Dreschers (1970) andra hotbild beskriver beskattningen av alkoholhaltiga drycker. Utan överdrift kan näringen sägas ha utgjort ett

⁴ År 1880 fanns 374 bryggerier i Sverige (212 i stan och 162 på landsbygden) (Wrenby 1972). 1905-06 var antalet 240 och 1921-22 161 (Casparsson 1929, s42).

ur politisk synvinkel ofta aktualiserat och önskvärt objekt för beskattning. Flera utredningar avlöste varandra under slutet av 1800-talet. 1903 infördes maltskatten, d.v.s. en tillverkningskatt (Hamberg 1985; Olsson 1928). Skatt utgick för maldrycker med en inbryggningsstyrka högre än 6 % och en alkoholhalt högre än 2,25 % volym. Konstruktionen med en alkoholstyrkerelaterad tillverkningskatt har sedan dess legat fast. 1919 introducerades t.ex. klassificeringen I (svagdricka), II (pilsner) och III (starköl) som används än idag om än med delvis ändrade procentsatser. Denna beskattningsform ska inte blandas ihop med rusdrycksregleringen, det var först på 1940-talet som tillverkningskatten blev en uttalad del av alkoholpolitikens sociala dimension (Hamberg 1985).

Den sociala dimensionen för oss in på McGann Dreschers (1970) tredje hot, nämligen regleringen av tillverkning och försäljning av maldrycker. I denna fanns tydligare inslag av socialt hänsynstagande och normbildning. Inte minst nykterhetsrörelsen var mycket aktiv i sitt arbete för en restriktiv politisk hållning. Införandet av Brattssystemet med motbok, i bruk mellan 1917 och 1954, men framförallt folkomröstningen om ett totalförbud 1922 bildade krönet på en första epok av restriktiv reglering. Därefter har frågorna kring tillgänglighet och pris-kontroll gemensamt stått i centrum.

I en miljö med dessa olika hot mot industrins existens föreföll det rimligt för flertalet idkare att upprätthålla system för samförstånd. I industrialismens tidevarv innebar det en sammansmältning mellan en lång patriarkal tradition, med små bryggerier och typisk hantverksstruktur karaktäriserad av sammanhängande hierarkiska relationer socialt och ekonomiskt mellan mästare, gesäll och lärling, och nya kollektiva förhandlingsformer i en något mer utjämnad maktrelation. Efter en inledande turbulent tid fann parterna efterorstrejken 1909 i Sverige former för en samförståndsmodell även om följande citat från Lyckholms bryggeris minnesskrift (1933) idylliserar situationen:

"I viss mån har naturligtvis den moderna fackföreningsrörelsen och därav följande organisation av arbetsgivarna kommit att sätta en mer kollektiv prägel på arbetsförhållandena vid Lyckholms bryggeri på samma sätt som inom andra större industrier. Det är emellertid med tillfredsställelse man kan konstatera, att traditionen från den gamla patriarkaliska tiden även under nuvarande förändrade arbetsförhållanden lever kvar i ett gott samförstånd mellan företagare och anställda och ett personligt intresse för fortsatt samarbete till den affärs bästa, av vilken alla har sin utkomst" (s83).

Bortom patriarkal makt, men inför nya risker

Socialt innebar denna arbetarnas emancipationsprocess att tidigare lösningar med kost och logi och en lägre kontant ersättning ersattes av t.ex. månadslön, men också att försäkringen om omhändertagande vid förlorad arbetsförmåga blev svagare kopplad till arbetsgivaren. Tillkomsten av sjuk-, begravnings- och pensionskassor på företaget eller med företagets stöd innebar inte enbart en social välgärning utan också en förskjutning av arbetsgivarens ansvar till en fristående juridisk person. Ofta kvarstod dock en avgörande kontroll hos arbetsgivaren och processen pågick i många branscher till in på 1950-talet (Harrysson 1997; 2000b; Wrenby 1972).

Stärkta av sin organisering var Bryggeriindustriarbetarförbundet angelägna om att förbättra villkoren för sina medlemmar, inte minst som ett viktigt inslag i värvningen av nya medlemmar. Arbetstiden och ersättning vid olycksfall och sjukdom var tidiga frågor. Förbundet beslöt, redan år 1900, att göra en framställning till Bryggareföreningen om att få pensionsfrågan löst. Det låg i tiden att diskutera frågan som en lösning mellan parterna sedan såväl Arbetareförsäkringskommitténs som Nya arbetareförsäkringskommitténs förslag till en lösning av pensioneringsfrågan för de i anställning inte fått något genomslag.

Även om Bryggareföreningen inte tog upp önskemålet vid sitt möte 1900 diskuterades arbetarpensioneringen mer principiellt redan 1885. Styrelsen uppdrogs att genomföra en utredning om en branschövergripande pensionskassa. Något förslag presenterades aldrig. Däremot tillsattes i samband med bildandet av Bryggeriernas försäkringsförening 1897 en utredning ledd av professor Anders Lindstedt.⁵ Ett förslag presenterades samtidigt med det från fackföreningen framlagda, d.v.s. 1900. Med dessa i hand enades styrelsen om att pensionsfrågan skulle lösas på företagsnivå inte branschnivå eftersom flera medlemmar helt enkelt inte hade resurser att delta i en gemensam lösning. Den ekonomiska bärkraften skulle vara avgörande för pensionsutfästelserna (Andersson 1948, s69f). Föreningens hållning fördes senare vidare i de organiserade arbetsgivarkretsarna som inte förrän på 1930-talet konkret tog sig an arbetarpensioneringsfrågan (Harrysson 2000a).

Vid Bryggeriindustriarbetarförbundets kongress 1905 diskuterades frågan återigen. Oenigheten var stor bland de sju avdelningar som hade engagerat sig även om det rädde enighet om att saken borde få sin praktiska lösning. Två riktningar presenterades. En riktning hävdade att lösningen borde vara förlagd som en uppgörelse mellan varje lokal-

⁵ Senare ordförande i Ålderdomsförsäkringskommittén tillsatt 1907.

förening och dess krets av Bryggareföreningen. En andra riktning sökte istället en gemensam överenskommelse där en fond som täckte alla bryggerier med fackföreningar anslutna till förbundet skulle inrättas. Splittringen var lika stor i frågan om vem som skulle stå för avgifterna till systemet. Det framfördes argument för och emot såväl avgifter från arbetarna som ensidigt arbetsgivaransvar. Förbundsstyrelsen ansåg att en likställighet ifråga om pensionsförmånerna var svår att uppnå till följd av de varierande löneförhållandena. Därför framhölls istället lösningen att förbundet gav avdelningarna bistånd vid deras förhandlingar i frågan. Kongressen initierade en ny utredning, men i samband med nästa kongress 1908 framstod frågan som alltmer perifer. Det ansågs inte som möjligt att realisera någon gemensam lösning för förbundets medlemmar samtidigt som statens intresse för en övergripande offentlig lösning tydliggjorts genom tillsättandet av Ålderdomsförsäkringskommittén 1907 (Casparsson 1929, s99ff).

Frågan om pensionering av bryggeripersonal hade i början av 1900-talet passerat sin första industriella fas. Samförstånd, om än inte uttalat i förhandlingar, rådde om att förutsättningarna för en central lösning var små till följd av mycket olika förhållanden lokalt. Bryggeriarbetsgivarföreningen som startades 1908 förde inte pensionsfrågan till diskussion. De organiserade arbetsgivarna tog generellt sett inte upp frågan på sin agenda förrän långt senare även om företagarsammanslutningen Sveriges Industriförbund 1913 deltog i framarbetandet av grunder för Sveriges Privatanställdas Pensionskassa (SPP) (Harrysson 2000a). De pensionslösningar som kom till stånd blev därför knutna till arbetsplatsen eller var i form av självhjälplösningar. Detta gällde såväl arbetare som tjänstemän.

Ensidiga utfästelser

Stockholms bryggerier avsatte 1900 en fond om 155 000 kronor för att säkra pensionsåtaganden inom företaget. För tjänstemän utfästes pensioner om 50 % av deras tidigare lön, medan arbetarna fick nöja sig med 300 kronor per år.⁶ I den rationalisering som pågick under slutet av 1800-talet påtog sig också företaget att pensionera övertaliga (Berg 1947). Missnöjet hos redaktören för Svenska Bryggeriarbetaren var dock tydligt och han ansåg att åtminstone 600 kronor per år borde kunna ges till arbetarna. Han uttryckte välformulerat att: "Vi kunna ju tryggt säga, att det erbjudna är för litet att lefva utaf, och kanhända för mycket att svälta ihjäl på" (Svenska Bryggeriarbetaren 1901 nr 2). Ett annat exempel på lösning är den vid Lyckholms bryggeris instiftade pensions- och understödskassan baserad på en donation från ägaren.

Utvecklingen innehöll drag motiverade såväl av egenintresse från arbetsgivarhåll som genuin omtanke för arbetstagarnas välfärd (Harrisson 2000a; McGann Drescher 1970). Tjänstepension var i första hand inte en ålderspension utan en ersättning för minskad arbetsförmåga, eller ersättning vid invaliditet, som var den avgränsning som användes av Ålderdomsförsäkringskommittén vid arbetet med 1913 års reform (Ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande 1912). Med andra ord diskuterades frågan som om det var en fråga om att ålder var en form nära gränsande till invaliditet. Om denna uppfattning var parterna inte helt överens vilket bl.a. tecknas av citatet i stycket ovan.

Långt ifrån alla företag utfäste pensioner, vare sig till arbetare eller till tjänstemän. Vid 1900-talets inledning fanns en organiserad lösning för arvingar till gamla skråmedlemmar, f. d. Bryggare-Embetets i Stockholms Pensionskassa (Styrelse- och Revisionsberättelser 1946). Vidare fanns en understödsförening, Cerevisia, för teknisk personal vid bryggerierna. Däremot fanns ingen sammanslutning för den nya i industrialismen framväxande gruppen tjänstemän. I slutet av 1895 bildades Bryggeritjänstemannaföreningen som anslöt tjänstemän från Stockholmstrakten. Föreningens avsikt var att under den yrkesverksamma tiden avsätta medel för perioder då arbetsförmåga inföll. Observera att det inte gällde ålderspension i sig, utan vid brister i arbetsförmåga. Från början var ambitionen att tillse såväl sjuk- och begravningshjälp som pensioner. 1904 renodlades verksamheten till en pensionskassa. Resurserna var små och förutsättningarna för att kunna ge pensioner till anständiga belopp

⁶ 300 kronor skulle 1910-11 innebära en kompensationsnivå om ca 25 % i förhållande till en manlig arbetares lön i en ort med över 25000 invånare (Casparsson 1929, s184f).

ringa. Därför var Stockholmsbryggeriernas utfästelse om att ordna och bekosta tjänstemännens pensionering 1914 betydelsefull för de anställda. De problem som bryggeritjänstemännen brottades med var inte unika, t.ex. brukstjänstemännens var likartad och diskussionen bland dem var upptakten till Svenska Personal-Pensionskassan (SPP)⁷ (se t.ex. Harrysson 2000a; Elmér 1960; SPP 1942).

1913 års allmänna pensionsförsäkring innehöll en frivillig försäkring. Den var inte speciellt riktad till arbetsgivarna, men önskan från statsmakten om att den skulle leda till ett ökat ansvarstagande från arbetsgivarna var uttalat. Genom dess konstruktion kunde arbetsgivarna ge sina anställda en begränsad pension om 300 kronor (efter 1918) utan att det påverkade tilläggs pensionen i den allmänna försäkringen.⁸ Formen av privilegiering gällde endast denna typ av försäkring, inte andra typer av tjänstepensioner eller understöd. Få företag utnyttjade möjligheten. Bl.a. uttryckte Svenska Arbetsgivarförbundet att frågan om arbetarpensioner inte skulle skjutas över på dem (Harrysson 2000a). Ur arbetsgivar synpunkt framhölls snarare möjligheten att kunna ge pensioner på de villkor som medgavs av verksamheten, d.v.s. på deras villkor.

Synen på arbetsgivar pensioner som privilegierad inkomst i relation till den allmänna pensionsförsäkringens tilläggs pension växte fram som den enskilt viktigaste aspekten i förhållande till arbetarpensioner i takt med att pensionering i ökande utsträckning kom att innebära ett utträde från arbetsmarknaden (Harrysson 2000a). Ur denna synvinkel verkar inte bryggerierna ha utmärkt sig genom att bryta mönstret. Ett problem för ett företag som Stockholms Bryggerier var att i samband med den allmänna pensioneringens införande de 300 kronor i understöd som de utfäst till sin arbetarpersonal efter 30 års tjänst kom att bli en direkt subventionering av statens tilläggs pensionering. Förhållandet var hindrande för eventuella bidrag till pensionering som inte var stora nog att ta över huvudansvaret för pensionskostnaderna för arbetarpersonalen, vilket gjordes i förhållande till tjänstemännen som nämnts ovan. För tjänstemännen var nämligen utfästelserna, om de fanns, av betydligt större omfattning varför gränsdragningen till tilläggs pensionen i det offentliga systemet blev ointressant. Den privilegierade inkomsten var nämligen en fråga om nivå, medan valet att ge tjänstemän pension grundades i andra överväganden som lojalitet, närhet till ledningen och gemensamhets känslor. Även personal i mellanställning, t.ex. förmän och maskinister,

⁷ Fram till 1929 under namnet Sveriges Privatanställdas Pensionskassa (SPP 1942, s87).

⁸ Tillsammans med de 100 kronor i fri inkomst som accepterades kunde således arbetsgivarna ge upp till 400 kronor i pension utan att det påverkade tilläggs pensionen.

inbegreps ofta på egna eller samma villkor i de lösningar som tjänstemännen erhöll.

Tjänstemän och arbetare på skilda vägar

I slutet av december 1919 presenterade Svenska Bryggareföreningens månadsblad⁹ en promemoria utsänd från SPP till landets samtliga branschföreningar. Avsikten var att skapa ett system för pensionering under ordnade former för de anställda inom näringslivet, främst industrin och handeln. SPP:s pensionslösning innebar ett för tiden ovanligt åtagande, nämligen att utfästelsen var oantastbar så snart den lämnats. Oantastbarhet innebär att tjänstemannens samlade pensionsrättigheter kunde flyttas från en anställning till en annan eller, om den nya arbetsgivaren inte var ansluten till SPP, genom att ett individuellt fribrev räknades fram. I SPP:s fall var oantastbarheten även en fråga om ett försäkringsmässigt säkerställande av insatta medel.

Från starten var Svenska Personal-Pensionskassans utveckling långsam, men i samband med övergången från pensionskassa till försäkringsbolag 1929 tog utvecklingen fart. Allt fler företag anslöt sig som passiva medlemmar. Bryggeriindustrin utmärkte sig inte som någon föregångare utan bryggerierna anslöt sig efterhand. 1942 var 35 % av företagen inom Närings- och nyttningsmedelsindustrin anslutna till SPP (SPP 1942, s272). 1948-49 var andelen tjänstemän med oantastbar pensionsutfästelse knappt 40 % (SOU 1950:33, s54).¹⁰ Uppsala Bayerska Bryggeri anslöt sig som passiv medlem 1918 som medlem nummer 32 (SPP 1942, s60) och AB Apotekarnes Förenade Vattenfabriker som medlem nr 73 1920 (SPP 1967, s50). 1930 anslöt sig AB Stockholms Bryggerier och ersatte därmed sin tidigare företagsbaserade lösning (Berg 1947, s17).

⁹ Svenska Bryggareföreningens månadsblad nr 12 1919.

¹⁰ Jämförelsen är inte fullt rättvisande eftersom siffran från 1942 avsåg passiva medlemmar i SPP, medan 1948 avsåg aktiva medlemmar. I vilken utsträckning nyttningsmedelsindustrin utmärkte sig från livsmedelsindustrin som generösare är inte möjligt att säga utifrån detta material.

Intensifierad diskussion

Pensionsfrågan diskuterades flitigt under 1930-talet och även de organiserade arbetsgivarna kom att engagera sig i frågan. Främst gällde det arbetarpensioneringen eftersom tjänstemännens organisering ännu inte medfört centrala förhandlingar. De problem som förelåg för arbetare att klara sin försörjning utan att arbeta vidare eller få en tjänstepension tillräcklig att leva på var tydliga. Följande exempel hämtat från Livsmedelsarbetareförbundets tidskrift "Mål och Medel" illustrerar väl det allmänna systemets begränsningar:

"En man, född 1867 eller tidigare, erhåller 20 procent å samtliga avgifter, ej överstigande 13 kronor för år och 15 procent å de delar av avgifter, som överstiga 13 kronor för år. Har han erlagt 13 kronor årligen under åren 1914-1921 och 33 kronor årligen under åren 1922-1929, utgör pensionen för dessa avgifter kr. 65:60."¹¹ (Mål och Medel nr 8 1930, s 13).

Om årsinkomsten understeg 425 kronor kunde ett pensionstillägg om högst 225 kronor komma ifråga. Det krävdes också att invaliditet kunde styrkas, t.ex. genom ålder. Eventuella tjänstepensioner och understöd från arbetsgivaren eller annan källa skulle rymmas inom inkomsten såvida inte den ovan nämnda frivilliga försäkringen togs i anspråk. Försörjningssituationen var således starkt begränsad för de som tvingades leva enbart på den allmänna pensionen och eventuella tillskott från fattigvården. I samma nummer av Mål och Medel uttrycker "Malmöpågen" i en insändare en önskan om att fackförbundet kollektivt skulle lösa pensionsfrågan. I det kommande numret svarar redaktionen att det p.g.a. förbundets heterogenitet jämfört med exempelvis typograferna var svårt att ordna ett rättvist reglemente. Man anförde också att genom att själva ordna frågan undandrog den från kapitalisternas ansvar. Frågan, ansåg man, löstes bäst genom samhällets försorg. För arbetare inom bryggeribranschen var skillnaden inte så stor. Rimligtvis var de fackligt anslutna en homogenare grupp ur yrkessynpunkt och därmed hade liknande riskbild, men lite tyder på att deras situation skulle vara nämnvärt bättre än t.ex. livsmedelsarbetarnas. Åtminstone framgår inget av detta i det tidskriftsmaterial jag tagit del av.

¹¹ 13 respektive 33 kronor var högsta möjliga årliga avgift till systemet.

Reformerad folkpensionering en vändpunkt

När den allmänna pensionsförsäkringen reformerades 1935 och med dyrortsreglering 1937 kom tjänstepensioner att likställas med Pensionsstyrelsens frivilliga försäkrings privilegierade ställning. I upptakten till reformen kom även de organiserade arbetsgivarna att på allvar bli in-dragna i arbetarpensionsfrågan. Tjänstepensionsfrågan utreddes även i den s.k. Harteliuskommittén som tillsattes 1936 (SOU 1938:18). I denna miljö kom frågan att diskuteras flitigt mellan parterna på flera håll. Det vidhölls att frågan skulle lösas lokalt, men "rådgivare" från de centrala förbunden deltog i möten. T.ex. rapporterades i Svenska Bryggeriarbetaren 1938 (nr 4) att rådgivare fanns med vid pensionsförhandlingar mellan flera skånska bryggerier och deras lokala fackföreningar. Förhoppningen var enligt notisen att uppnå ett gemensamt pensionsreglemente för alla företagen.

Andra världskriget innebar stora ekonomiska påfrestningar för företagen. Brist på råvaror, ökade driftkostnader och minskad omsättning gav upphov till nedläggelser av flera bryggerier i Stockholm, men också krav från arbetsgivarnas sida att förtidspensionera personal redan vid 61 års ålder. Den erbjudna pensionen om 1000-1200 kronor per år uppfattades som svårt att leva på (Wrenby 1972, s56ff). Dyrtiderna gjorde sig gällande och diskussioner om indestillägg fördes löpande på central nivå (Harrysson 2000a). Det är först vid denna tidpunkt, 1941, som beloppet 1200 kronor allmänt nämns. I en artikel i Svenska Bryggeriarbetaren 1941 (nr 4) diskuteras bryggeripensionernas inverkan på rätten till folkpension, d.v.s. rätten till tilläggs-pension. Den sittande Socialvårdskommittén föreslog att den avdragsfria inkomsten skulle öka vilket skulle innebära att bryggeriarbetarnas privilegierade inkomst blev större och i slutänden att deras pension från arbetsgivaren i mindre utsträckning påverkade tilläggs-pensionen. I sammanhanget användes summan 1200 kronor som exempel.

Huruvida det är att anse att 1200 kronor därför var den normala arbetarpensionsnivån är vanskligt att uttala sig om. Den faktiska nivån varierade med stor säkerhet även då utfästelsen var ställd till 1200 kronor. I de allra flesta fall begränsades rätten till full pension genom intjänanderegler. Det är också oklart om de pensioner som utgick till förtidspensionärer fick behållas då den normala pensionsåldern uppnåddes. Diskussioner i andra branscher tyder på att så inte alltid var fallet (Harrysson 2000a). Med all säkerhet kom 1946 års beslut om en allmän och enhetlig folkpension och dess genomförande 1948 att lösa försörj-

ningsproblematiken för bryggeriarbetarna på samma sätt som för andra arbetargrupper.

Avslutning

Om den arbetarpensionsnivå som SAF presenterade i sin interna sammanställning 1936 ska uppfattas som en generell bestämning av pensionsnivån i bryggeribranschen eller inte kan f.n. bara spekuleras kring. För ett fastställande krävs en noggrann granskning av företags-specifika dokument och en genomgång av branscharkiv. Det jag tror man kan sluta sig till är att vid de bryggerier där pension utgick var det till belopp som i jämförelse med andra branscher framstår som generösa. Stockholms Bryggeriers 300 kronor per år i början av 1900-talet var t.ex. en stor summa sett utifrån att mottagaren troligtvis inte lämnade sitt arbete utan endast kompenserades för minskad arbetsförmåga. Ålderspensioneringen slog igenom först senare och i vissa fall som en omstruktureringsåtgärd från företagets sida (se t.ex. Harrysson 1997). Detta vittnar ju existensen av förtidspensioneringar om. Min hypotes är att nivån 1200/900 kronor på pensionsbeloppen var kopplade till förtids- inte ålderspensioneringar. Detta återstår dock att vidare undersöka om tillfälle ges.

Referenser

- Andersson, A (1948), *Svenska Bryggeriindustriarbetarförbundet - Historik 1899-1948*, Arbetarnes Tryckeri, Stockholm.
- Berg, I. (1947), *Bryggeritjänstemannaföreningen i Stockholm 1895-1945*, AB Hasse W. Tullberg, Stockholm.
- Casparsson, R. (1929), *Svenska bryggeriindustriarbetareförbundet 1899 - 1929*, Arbetarnes tryckeri, Stockholm.
- Davidsson, D, J. af Geijerstam, P. Hallberg & E. Hult (1978), *Münchenbryggeriet - En arbetsplats under hundra år*, Ordfront, Stockholm.
- McGann Drescher, N. (1970), "The Workmen's Compensation and Pension Proposal in the Brewing Industry 1910-1912: A Case Study in Conflicting Self-Interest", i *Industrial and Labor Review*, vol. 24, nr 1.
- Elmér, Å. (1960), *Folkpensioneringen i Sverige*, AWG Gleerups, Malmö.
- Hamberg, O. (1985), *Svensk bryggeriindustri 1885-1985*, Svenska Bryggareföreningen, Stockholm.

- Harrysson, L. (1997), *Disponent i brytningstid - En problematisering av AB Robertsfors Bruks lednings ambitioner och möjligheter vad avser utvecklingen av lönevillkor och sociala anordningar i Robertsfors åren 1925-35*, Meddelanden från Socialhögskolan 1997:1, Lund.
- Harrysson, L. (2000a), *Arbetsgivare och pensioner - Industriarbetsgivarna och tjänstepensioneringen i Sverige 1900 - 1948*, Värpinge Ord & Text, Lund.
- Harrysson, L. (2000b), *Socialkonservatism i nya kläder - Tjänstepensioneringen vid Aktiebolaget Robertsfors Bruk 1900-1948*, Meddelanden från Socialhögskolan 2000:3, Lund.
- Harrysson, L. (2000c), "Tjänstepensioneringen före ATP: Framväxten och innebörden av oantastbara pensioner för anställda i enskild tjänst", i *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* nr 80, Lund.
- Karlsson, I. (1968), *Svenska bryggeriindustriarbetareförbundets Avdelning 1 1949-1964*, Tiden-Barnängen tryckerier, Stockholm.
- Ohlsson, B. (2002), *Att arbeta på Pripps. Om gemenskap, trivsel och stolthet på en industriplats i skenet av en nedläggning*, Göteborgska tidsspeglar. www.tidsspeglar.goteborg.se.
- Olsson, E. (1928), *Pripps Bryggeri 1828-1928*, Mezáta, Göteborg.
- SOU 1938:18, *Betänkande med förslag till lag om frivillig pensionering av i enskild tjänst anställda m.m.* Harteliuskommittén.
- SOU 1950:33, *Allmän pensionsförsäkring - Undersökningar och förslag av Pensionsutredningen*, Principbetänkande.
- SPP (1942), *Svenska Personal-Pensionskassan*, P. A. Norstedts & Söner, Stockholm.
- SPP (1967), *Pensionärsår med innehåll och mening, att leva Ung gammal. SPP femtio år 1917-1967*, SPP, Stockholm.
- Wrenby, K. (1972), *Svenska bryggeriindustriarbetareförbundets Avdelning 1 1887-1966*, Stockholm.
- Ålderdomsförsäkringskommittén, *Betänkanden* Vol. 1 och 6, 1912.

Tidskrifter

Svenska Bryggeriarbetaren

Mål och Medel - Organ för Svenska Livsmedelsarbetareförbundet

Svenska Bryggareföreningens månadsblad

Svensk Bryggeritidskrift

Företags minnesskrifter (utan författarnamn)

Eskilstuna Bryggeri 1876-1926, (1926), Eskilstuna.

Hälsningsborgs Bryggeri, (1925), Hälsingborg.

Lyckholms Bryggeri 1881-1931, (1933), Göteborg.

Münchens Bryggeri Aktiebolag 1855-1905, (1906), Stockholm.

Protokoll m.m.

Protokoll, fört vid ordinarie årsmöte med Bryggeriernas Försäkringsförening å Ingeniörsvetenskapsakademien i Stockholm den 28 september 1944.

Styrelse- och Revisionsberättelser (1946), f. d. Bryggare-Embetets i Stockholms Pensionskassa, Stockholm.

Svenska pensionsreformer under 1900-talet

Ett "Public choice"-perspektiv

Agneta Kruse¹

Inledning

Sverige har nyligen infört ett nytt pensionssystem. Utformningen av detta skiljer sig på väsentliga punkter från tidigare svenska reformer och från andra länders reformer. Problemen i det gamla systemet var likartade med de problem som snart sagt alla industrialiserade länder har med sina offentliga system: de är organiserade som förmånsbestämda fördelnings-system, som bl.a. på grund av åldrande befolkningar är ohållbara på sikt. Det pågår ett intensivt reformarbete, men de flesta länder har hittills valt betydligt mer marginella reformer än den svenska. Mer genomgripande reformförsök har också stött på starkt motstånd (t.ex. i Tyskland och Frankrike) men så inte i Sverige. Varför? Inom *Public choice* skolan finns både teoretiska och empiriska resultat som på ett ganska entydigt sätt förklarar varför vi har pensionssystem och vilka förändringar i systemen vi kan förvänta oss, men den senaste svenska reformen tycks inte följa gängse mönster. En rimlig slutsats, åtminstone efter en hastig blick på reformen, är att det inte var särskilt troligt att ett sådant system skulle kunna sjösättas. Medianväljaransatsen säger att det är den mittersta väljarens preferenser som blir avgörande. Inte ser väl det nya pensionssystemet ut att följa medianväljarens önskningsar?

Mitt syfte är att undersöka de svenska pensionsreformerna under 1900-talet, dels för att se vilka lärdomar vi kan dra av dessa, dels för att se i vad mån de stämmer med *Public choice* skolans resultat. Jag börjar med en beskrivning av 1900-talets pensionsreformer i Sverige. Därefter ges en redogörelse för Public choice-skolan och dess resultat vad gäller pensionssystem. Slutligen diskuteras reformerna i ljuset av dessa.

¹ Agneta Kruse är universitetslektor i nationalekonomi vid Lunds universitet.

Svenska pensionsreformer under 1900-talet

Vi har fyra stora reformer under 1900-talet, 1913, 1948, 1960 och 1999 (Edebalk 1996, 2003).² I tabell 1 ges en översikt av dessa. Där visas några av egenskaperna i respektive system och vilken politisk majoritet som rådde i riksdagen vid tidpunkten för införandet. I tabellen finns även en mindre, men principiellt viktig justering under 1930-talet med.

Tabell 1. Svenska pensionsreformer under 1900-talet (Elmér, 1960; Edebalk, 1996; Kruse 2002.)

| | Typ av system | Politisk färg |
|------|---|---|
| 1913 | 1 Avgiftsbestämt, fonderat, försäkringsmässiga principer 2 Förmånsbestämd tilläggs-pension | Borgerlig regering Nästan enig riksdag |
| 1935 | Del 1 av 1913 års system omvandlas till en (låg) grundpension | Socialdemokratisk regering Politisk strid om dyrorter. (mellanliggande val) |
| 1937 | Dyrortsgruppering | |
| 1948 | Enhetspension Pension baserad på medborgarskap | Socialdemokratisk regering Enhällig riksdag |
| 1960 | ATP, tilläggs-pension, ”standardsäkring” Förmånsbestämt, ofonderat prisindexerat. 15 / 30 – årsreglerna Viss försäkringsmässighet | Socialdemokratisk regering Folkomröstning, mellanliggande val, politisk strid, minsta möjliga marginal |
| 1999 | Ett tredelat system: 1 Avgiftsbestämt, ofonderat. Tillväxtindex. ”Raka rör” 2 Avgiftsbestämt, fonderat, individuell placeringsrätt 3 Förmånsbestämt, ”inkomstprövat”, ofonderat, prisindexerat | Principbeslutet fattas 1994 under en borgerlig regering. Systemet införs 1999 under en socialdemokratisk regering. Kompromiss mellan 5 riksdagspartier. En i stort sett enig riksdag. |

² ”Allt” jag vet om 1913 och 1948 års pensionssystem har jag Per-Gunnar att tacka för, både hans engagerade berättelser muntligt och hans skrifter. Beskrivningen av dessa system bygger i huvudsak på de i texten refererade skrifterna.

1913

1913 införde Sverige som första land en allmän pensionsförsäkring.³ I mitten av 1880-talet väcktes den första motionen och frågan diskuteras och utreddes mer eller mindre intensivt under de knappa 30 åren fram till införandet. 1907 tillsatte den konservativa regeringen "ålderdomsförsäkringskommittén" med socialförsäkringsexperten, professor Anders Lindstedt som ordförande och med Hjalmar Branting som en ledamot. En i stort sett enig riksdag med borgerlig majoritet fattade beslutet.

Det rådde stor enighet i att fattigvårdsfrågan måste få en lösning. Den som inte hade familj eller eget sparande blev hänvisad till kommunens fattigvård. Kommunen hade huvudansvaret för fattigvården. Kommunerna var för små för att kunna bära kostnaderna och fungera som "försäkringsinrättning"; de var helt enkelt för små för riskspridning. Vidare var även vid denna tid det demografiska trycket stort. Stora barnkullar under några decennier under första delen av 1800-talet och sänkt dödlighet gav under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet en ålderstung befolkningssammansättning. Det första decenniet under 1900-talet var andelen 65 år och äldre 8,5% av befolkningen, en mycket hög siffra både historiskt och vid internationell jämförelse.

Systemet vilade på en strikt försäkringsmässig grund;

- en avgiftsbestämd del där förmånen bestämdes av egenavgifter baserade på inkomst. Detta var ett fonderat system.
- Försäkringsmässigheten märks också i att män och kvinnor fick olika pensioner vid i övrigt lika inbetalningar eftersom förväntad livslängd (redan då!) var längre för kvinnor än för män.

Till detta kom också;

- en inkomstprövad, förmånsbestämd tilläggspension

Den andra delen, den inkomstprövade tilläggspensionen, var tänkt som ett rent fattigdomsskydd av begränsad omfattning. Mot denna del fanns starka protester och utformningen av systemet kännetecknas av en stark betoning på incitament. Diskussionen – och reformen – präglades av en uppfostringsideologi: en inkomstprövad förmån befarades minska arbetsviljan och sparsamheten.

³ I bl.a. Tyskland och Danmark hade pensionsförsäkringar införts tidigare. De var emellertid inte allmänna utan omfattade bestämda yrkesgrupper (Tyskland) eller var behovsprövade (Danmark).

Den del av 1913 års system som var tänkt att utgöra huvuddelen var således ett avgiftsbestämt, fonderat system. Sådana system tar lång tid att bygga upp, något som ofta anges som ett av huvudskälen för att välja ett fördelningssystem, mer om detta längre fram.

1935/37

Fortfarande på 1930-talet utgjorde den en försvinnande liten del av försörjningen för de gamla (se Elmér, 1960; Kruse, 1994) och tilläggs pensionen, som var tänkt att utgöra den lilla delen, utgjorde huvudparten. Gustav Möller var socialminister i den socialdemokratiska regering som satt vid makten vid mitten av 1930-talet. Han pläderade starkt för att en grundpension skulle införas, bl.a. emot den dåvarande finansministern Ernst Wigforss. Möller vann en majoritet för sin linje och 1935 omvandlades avgiftspensionen till en (låg) grundpension. Möller pläderade också för att pensionerna skulle dyrortsgrupperas, något som skulle gynna städernas pensionärer. Här uppstod politisk strid; socialdemokraterna var för detta, medan bondeförbundarna var emot. Först efter ett mellanliggande val, som vanns av socialdemokraterna, kunde dyrortsgrupperingen införas.

Med 1935 års omvandling av den avgiftsbestämda fonderade delen påbörjades den utveckling mot förmånsbestämda ofonderade system som kom att prägla pensionssystemen under resten av 1900-talet fram till den senaste reformen.

1948

1948 infördes folkpensionen, en enhetlig pension lika för alla. Med denna övergavs den försäkringsprincip som hade präglat föregångaren och likaså övergavs inkomstprövningen. I detta system fanns inte någon koppling mellan förmåner och avgifter. Systemet var ett förmånsbestämt fördelningssystem. Med införandet av folkpensionen fick vi medborgarlön för alla som var 67 år och äldre.

Beslutet togs av en i stort sett enig riksdag och med en socialdemokratisk regering vid makten. De konservativa och bondeförbundet förordade denna lösning medan många inom socialdemokratin föredrog ett behovsprövat system. Gustav Möller, som var socialminister, var starkt inspirerad av Beveridge och lyckades övertyga sina partikamrater om fördelarna med ett enhetligt, förmånsbestämt system.

1960

Fortfarande i mitten på 1950-talet var den allmänna pensionen låg, ca 35% av en genomsnittlig industriarbetarlön. Stora grupper på arbetsmarknaden hade komplement till den allmänna pensionen genom avtalspensioner. Dock saknade nästan hela LO-kollektivet sådana försäkringar liksom nästan hälften av privatanställda tjänstemän (Classon, 1986). Detta utgör bakgrunden till det som blev 1900-talets stora politiska strid, ATP-striden, som ledde till att den allmänna tilläggspensionen, ATP, infördes. Innan riksdagen, med knappast möjliga majoritet – en rösts övervikt sedan en folkpartist lagd ner sin röst – fattade beslutet om att införa ATP, föregicks det av en folkomröstning och ett riksdagsval. I folkomröstningen fanns tre alternativ. Bondeförbundet ville ha en förhöjd allmän folkpension, lika för alla, kompletterad med frivilliga tilläggförsäkringar, övriga borgerliga partier förordade frivilliga system baserade på avtal mellan arbetsmarknadens parter, medan socialdemokraterna förordade det system som sedan infördes. Striden gällde således inte *om* man skulle ha en tilläggspension till folkpensionen, utan *hur* den skulle se ut.⁴

ATP byggde på inkomstbortfallsprincipen och skulle garantera en standardsäkring, dvs. att individen skulle få en viss standard i relation till den standard hon haft före pensioneringen.⁵ Det var ett förmånsbestämt, ofonderat och prisindexerat system. Med ATP återinfördes – om än i begränsad utsträckning – de försäkringsmässiga principer, som hade rått i 1913 års system. Så utgick t.ex. inga avgifter över taket vilket motiverades med försäkringsmässighet: eftersom inga förmåner utgick skulle heller inga avgifter utgå på inkomster över taket. Avstegen från principen om försäkringsmässighet var emellertid kraftiga; reglerna i ATP-systemet var starkt omfördelande, framförallt genom 15- och 30-årsreglerna, som omfördelade från låginkomsttagare till höginkomsttagare, från individer med jämn livslöneprofil till individer i karriäryrken (Kruse & Ståhlberg, 1977; Ståhlberg, 1990).

ATP-systemet genomfördes under en socialdemokratisk regering. De omfördelande inslagen var knappast sådana att de gynnade de väljare som traditionellt betraktas som socialdemokratiska. I stället gynnades SACO- och TCO-grupper, vilket kan sägas vara det pris som socialdemokraterna

⁴ ATP-systemet föregicks av ett antal utredningar och pensionskommittéer. Två Åkessonska utredningar (efter ordföranden, generaldirektör Åkesson, chef för Försäkringsinspektionen) föregick den Eckerbergiska (statssekreterare i Socialdepartementet), som blev den som systemet grundades på.

⁵ För en principiell diskussion av pensionssystem liksom av det gamla ATP-system och det nya svenska pensionssystemet, se Kruse (2002).

fick betala för att få igenom en offentlig tilläggsförsäkring. Genom att gå lagstiftningsvägen i stället för avtalsvägen fick därmed även traditionellt socialdemokratiska väljare, LO-grupperna, en tilläggsförsäkring.

Från slutet av 1960-talet och drygt 20 år framåt genomfördes mer än 50 förändringar av systemet. Samtliga förändringar, med några få undantag, innebar ”förbättringar” av systemet, dvs. en expansion. Detta gäller t.ex. pensionstillskotten, som infördes redan innan systemet fyllt 10 år och som utgick till pensionärer med låg eller ingen ATP. Med detta minskades försäkringsmässigheten ytterligare och det medförde 100-procentiga marginaleffekter i låga inkomstlägen. En annan stor ”mellanreform” var att pensionsåldern sänktes från 67 till 65 år i mitten av 1970-talet. Vidare avskaffades avgiftsbefrielsen för inkomster över taket, vilket ytterligare minskade kopplingen mellan förmåner och avgifter, dvs. det som explicit hade införts för att stärka försäkringsmässigheten. Skälen till avskaffandet var snarast praktiska – det ansågs administrativt kostsamt att dela upp lönesumman – och inte principiella / ideologiska. Avskaffandet väckte inte heller någon politisk strid.

De få undantagen från den expansiva trenden är intressanta. De har nämligen väckt politisk strid. Ett exempel är att 1980, under en borgerlig regering, urholkades värdesäkring genom att pensionerna inte fullt ut räknades upp med inflationen. I valkampanjen inför 1982 års riksdagsval lovade socialdemokraterna att återställa värdesäkring. Socialdemokraterna vann valet, inledde med en kraftig devalvering, som inte pensionärerna kompengades för. Därmed var svekdebatten igång och socialministern lovade, mot finansministerns vilja, att återställa värdesäkring (Feldt, 1991). Före valet stod striden mellan partierna men hamnade efter valet snarare inom det socialdemokratiska partiet än mellan partierna.

1999

Folkpensions- och ATP-systemet var ohållbart; antingen väntade kraftiga avgiftshöjningar eller kraftiga underskott. Indexeringen med priser gjorde det känsligt för tillväxten i ekonomin. 15- och 30-årsreglerna gav fördelningseffekter som få ville kännas vid. De subventionerade dessutom fritid. Vidare är fördelningssystem känsliga för demografiska förändringar. Den åldrande befolkning vi har och även framgent kommer att ha – med färre i yrkesverksam ålder bl.a. p.g.a. sjunkande födelsetal, allt senare arbetsmarknadsinträde och allt tidigare arbetsmarknadsutträde,

och fler pensionärer beroende på sjunkande pensionsålder och ökande förväntad livslängd – utgör en påfrestning på ett sådant system.

Den utredning som föregick den som till slut utformade det nya systemet, Pensionsberedningen, tillsatt hösten 1984 under en socialdemokratisk regering, utgick i början av arbetet från att systemet i grunden var gott, att smärre korrigeringar, huvudsakligen i expansiv riktning, var vad som behövdes. Kritiken mot detta synsätt var massiv; t.ex. i Kruse (1988) visas varför utformningen av systemet gjorde det instabilt. Pensionsberedningen tvingades slutligen backa på punkt efter punkt och i det betänkande som beredningen lämnade 1990 fanns en gedigen genomgång av vilka problem som utmärkte det allmänna pensionssystemet (SOU 1990:76). Dock innehåller inte betänkandet några förslag till lösningar.

Riksdagsvalet 1991 ledde till regeringsskifte. Vi fick en borglig samlingsregering, där Bo Könberg blev socialförsäkringsminister. Omedelbart efter valet skrevs direktiv till en ny pensionsutredning. Könberg blev ordförande och valde att kalla en begränsad skara ”tunga” politiker att ingå i Pensionsarbetsgruppen (se t.ex. Könberg, 2002). Till skillnad från Pensionsberedningen ingick inte arbetsmarknadens parter eller representanter för intresseorganisationer i arbetsgruppen. Redan ett år senare fanns en skiss och arbetsgruppen la därefter fram ett betänkande (SOU 1994:20) som togs av riksdagen 1994. Med några smärre justeringar innehåller detta det nya pensionssystemet.

Vetskapen om att det gamla systemet var både ohållbart och orättvist samt gav svaga incitament till arbete och sparande var utgångspunkten för pensionsarbetsgruppens arbete. Ambitionen var att skapa ett stabilt system som klarar ekonomiska förändringar liksom de förväntade demografiska påfrestningarna (Könberg, 2002).

Det nya systemet är fortsatt obligatorisk och offentligt.⁶ Det är i huvudsak ett fördelningssystem (till 86,5%) men det kombineras med en fonderad del (resterande 13,5%). Det är ett avgiftsbestämt system där hela livsinkomsten räknas som pensionsgrundande.⁷ Detta är de ”raka rör” som ger incitament till arbete och inte innehåller det gamla systemets ”perverse” omfördelningar. Varje individ har två pensionskonton, ett fiktivt för den del som utgör fördelningssystemet och ett reellt för den

⁶ För en utförligare beskrivning, se t.ex. Kruse (2002).

⁷ Så här snart 50 år efter den andra Åkessonska utredningens betänkande (*inte* det förslag som gav ATP) är det intressant att notera, att det i långa stycken ligger nära det nya pensionssystemet, se Classon (1986), sid. 77 för en beskrivning av principerna i den Åkessonska utredningen.

fonderade delen. Fördelningssystemet indexeras med lönetillväxten vilket gör systemet mer robust mot ekonomiska förändringar. Placeringar av medlen i den fonderade delen avgör individen själv. Hon kan välja mellan ett stort antal fonder på kapitalmarknaden. Pensionsförmånen bestäms, förutom av summa avgiftsinbetalningar och avkastningen på dessa, även av förväntad återstående livslängd, vilket innebär att det förväntade demografiska trycket delvis beaktas. Det finns ett antal brott på de ”raka rören” där det mest betydelsefulla är garantipensionen, som kan utgå utan några föregående avgiftsinbetalningar. Folkpensionen, lika för alla, är slopad och ersatt med denna garantipension, som prövas mot övrig allmän pension.

Vad kan vi förvänta oss enligt Public choice?

I Samuelsons artikel från 1958 visas, att det (implicita) sociala kontrakt mellan generationer som ett fördelningssystem är, givet vissa förutsättningar är en effektiv lösning på problemet att transferera resurser från yrkesverksamma år till år då arbetsförmågan försvunnit. Här visas också att avkastningen på avgiftsinbetalningarna blir lika med tillväxttakten. Problemet med hur ett sådant system politiskt skulle kunna införas eller upprätthållas diskuterar Samuelson emellertid inte.

De politiska förutsättningarna diskuteras desto mer i en lång rad artiklar skrivna med Public choice-skolan som analytisk utgångspunkt. Huvudresultatet kan sammanfattas på följande sätt:

I en demokrati med omröstningar och där beslut fattas med enkel majoritet kommer medianväljarens preferenser att fälla avgörandet.⁸

Browning (1975) visar att medianväljarsatsen innebär att fördelningssystem expanderar förbi sin optimala punkt. Optimum definieras utifrån ett livscykelperspektiv; den optimala omfattningen bestäms av den nyttomaximerande fördelningen av konsumtionen över livscykeln, dvs. den konsumtionsfördelning som den som har alla avgiftsbetalningar och alla förmåner framför sig väljer. Så snart man har lagt några avgiftsår bakom sig lönar det sig för individen att rösta för en expansion. Man slipper betala den höjda avgiften i ett antal år men får den högre förmånen. Ju äldre man är desto starkare blir incitamenten att rösta för en expansion.

⁸ Slutsatserna från den teoretiska analysen beror naturligtvis på vilka antaganden som görs, t.ex. vad gäller huruvida upprepade val är möjliga, vilken grad av altruism som antas, m.m. Se t.ex. Sjöblom (1985) och Galasso & Profeta (2002).

Detta betyder också att demografiska faktorer som befolkningens åldersammansättning och medianväljarens ålder är viktiga faktorer för att förklara förändringar i ett pensionssystem. En åldrande befolkning innebär att medianväljarens ålder ökar, vilket i sin tur betyder ett starkare stöd för ett fördelningssystem och ett starkare stöd för en expansion av systemet. Samtidigt innebär en åldrande befolkning att den avkastning man får i systemet sjunker; avkastningen i ett fördelningssystem bestäms av tillväxttakten, g , som bestäms av befolkningsutveckling (arbetsutbud) och produktivitet utveckling. Men även om man får en lägre avkastning i fördelningssystemet än vad man skulle fått i ett fonderat system kommer en majoritet att rösta för fördelningssystemet. Ett fonderat system är alternativet till ett fördelningssystem; avkastningen i ett sådant bestäms av räntan på kapitalmarknaden, r . Även om $g < r$ röstar en majoritet för fördelningssystemet eftersom:

$$g(i) > r > g(j); \quad \text{där } i = m, m+1, \dots, D \text{ och } j = 16 \dots m-1.$$

Dvs. alla som är m år eller äldre har en avkastning som är högre än marknadsräntan, medan de som är yngre får en lägre avkastning.

Empiriska undersökningar ger stöd för public choice som en förklaring till den expansion av pensionssystemen som skett inte bara i Sverige utan i snart sagt samtliga industrialiserade länder som efter andra världskriget i likhet med Sverige införde förmånsbestämda fördelningssystem. Breyer & Craig (1997) studerar pensionssystem och pensionsutgifter i 20 OECD-länder vid fyra olika tillfällen under perioden 1960 till 1990. De drar slutsatsen att:

”The most striking result ... lies in the strong and significant positive effect of median voter age on program size. ... one year adds half a percentage point to the GNP share of social security benefits.” (Breyer & Craig, 1997 s 719)

Tabellini (2002) har som utgångspunkt att pensionssystem omfördelar både inom och mellan generationer. Dessa hypoteser undersöks med hjälp av tvärsnittsdata 1978-1982 för ett stort antal länder. Som förklarande variabler har han dels andel av inkomsten före skatt som går till de 5 procenten med högst inkomst, dels andel av befolkningen över 65 år. Båda dessa variabler visar sig vara starkt signifikanta.⁹

⁹ Se även Galasso & Profeta (2002) för en genomgång av empiri på området. Även här får public choice-skolan i huvudsak stöd av empirin.

Public choice och de svenska pensionsreformerna

Vi kan konstatera att tre av de stora reformerna har tagits med närmast total enighet (1913, 1948 och 1999), och att en reform togs med stark oenighet och med minsta möjliga marginal (1960). Även reformen i mitten på 1930-talet om dyrortstillägg togs under politisk oenighet, medan den historiskt viktiga omvandlingen av den försäkringsmässiga delen av 1913 års system till en enhetlig, förmånsbestämd pension togs i politisk enighet. Vidare har det under årens lopp sedan ATP-systemets infördes inte varit några stora politiska stridigheter kring de olika steg av expansion som skedde fram till tidigt 1990-tal. Enligt Breyer & Craig (1997) är enighet snarare regel än undantag när det gäller pensionsreformer. De menar att man i stället måste studera den underliggande demografiska strukturen (och får då det resultat som citerades ovan).

I tabell 2 nedan presenteras några demografiska nedslag för tidpunkter som varit viktiga i de svenska pensionsreformernas historia. En av de variabler som presenteras är $20\text{-}25/20\text{-}\omega$, dvs. andel unga i den vuxna befolkningen. Detta kan vara ett mått på andelen som i ett förmånsbestämt system väljer den optimala omfattningen i ett livscykelperspektiv. Vidare har vi $65\text{+}/20\text{-}64$, dvs. äldre eller pensionärer i förhållande till befolkningen i yrkesverksam ålder och slutligen medianväljarens ålder.

Att vi har en åldrande befolkning framgår tydligt. Sedan seklets början har andelen unga i befolkningen nästan halverats, från 14 till 7,7%, andelen gamla ökat från drygt 16% till omkring 30% av den vuxna befolkningen och medianåldern höjts med 7 – 8 år. Vi bör således förvänta oss en kraftig expansion av pensionssystemet. I mitten av seklet utgjorde ålderspensionen drygt 1% av BNP, en andel som stigit till över 10% i slutet av seklet. Detta är en långt större ökning än den som förutspås av Breyer & Craig!

Expansionen under hela seklet, med några få undantag, är således inte särskilt svår att förklara. Däremot faller den senaste reformen utanför mönstret. Vid uppgörelsen 1994 var medianväljaren ca 48 år. Varför acceptera denna uppgörelse, som faktiskt innebär att pensionssystemet omfattning inte expanderar annat än i takt med ett i förväg bestämt samhällsekonomiskt utrymme och att ingen övrig expansion är möjlig utan att den föregås av motsvarande inbetalningar till systemet? Varför acceptera en uppgörelse som kan komma att ge sänkta pensioner, vilket blir fallet om den ekonomiska utvecklingen blir dålig? 1990, när Pensionsberedningens betänkande publicerades var medianväljaren en person född 1944.

Tabell 2. Andel ungdomar och andel äldre i befolkningen samt medianväljarens ålder (Statistisk årsbok samt demografiska tabeller för olika år, SCB).

| | <u>20-25</u> 20-0 | <u>65 +</u> 20-64 | Medianväljarens ålder (20 +)* |
|--|----------------------|----------------------|----------------------------------|
| 1901-1910 Inför beslutet om en allmän pensionsförsäkring | 14.0 | 16.7 | 40 år |
| 1945 Beslut om enhetlig folkpension 1946 | 10.8 | 15.9 | 42 år (f. 1903) |
| 1957 Inför ATP-omröstningen | 8.4 | 19.0 | 45 år (f. 1912) |
| 1969 Pensionstillskott börjar införas | 11.7 | 22.8 | 46 år (f. 1923) |
| 1975 Sänkt pensionsålder 1976 | 9.4 | 26.4 | 46.5 år (f. 1929) |
| 1985 Pensionsberedningen tillsätts | 9.4 | 30.2 | 46 år (f. 1939) |
| 1990 Pensionsberedningens betänkande | 9.3 | 30.8 | 46 år (f.1944) |
| 1994 Beslut om ett nytt pensionssystem | 8.8 | 30.2 | 48 (f. 1946) |
| 2000 Ett nytt pensionssystem i funktion | 7.7 | 29.4 | 47.5 år (f. 1953) |

*) 1901-1910 hade vi inte allmän rösträtt i Sverige. Medianåldern är här beräknad för män. Rösträttsåldern har sänkts under 1900-talet, från 21 år till 18 år. Medianåldern är trots detta beräknad med utgångspunkt från alla 20 år och äldre.

I betänkandet fanns beräkningar som visade att med ett oförändrat system skulle avgiften behöva höjas, i vissa scenarier så mycket som upp till över 40% av lönesumman, år 2015. 1990 års medianväljare skulle emellertid ha gått i pension då, så varför bekymra sig? En möjlig förklaring kan vara enligt följande: Pensionssystem utformade som fördelningssystem är implicita sociala kontrakt mellan generationer. För att

kontraktet ska accepteras av kommande generationer måste det uppfattas som rimligt, inklusive ge en rimlig fördelning mellan generationer. 40-talisterna – medianväljarna – insåg att här förelåg en risk för att kontraktet skulle brytas. Riskaversion mot ett kontrakt som bryts under oordnade former gav drivkrafter till reformen: bättre att föregå ett sammanbrott och skapa ett system som håller sig inom acceptabel omfattning och är samhällsekonomiskt stabilt. En annan förklaring kan vara som följer. Ansvariga politiker såg att det gamla systemet var ohållbart alternativt krävde orimliga avgiftshöjningar. De ville inte lämna en sådan skuld efter sig till kommande generationer utan föredrog att reformera systemet. Den senare förklaringen har starka inslag av altruism gentemot barn och barnbarn, något som finns som inslag i flera analyser i public choice-anda (se t.ex. Galasso & Profeta, 2002).

Båda, en eller ingen av dessa förklaringar kan naturligtvis vara riktig och jag vågar inte ha någon uppfattning om hur sanningen ser ut. Nästa fråga, väl så viktig, är hur just den utformning som valdes var möjlig. Den var en kompromiss mellan 5 partier, som alla hade en historia på pensionsområdet att värna.¹⁰ Varje part hade några hjärtefrågor, som de stred hårt för och inte var villiga att avstå ifrån. Några av socialdemokraternas hjärtefrågor var: • ett fortsatt fördelningssystem av sådan omfattning att gamla åtaganden kunde klaras, • finansiering med arbetsgivaravgifter, • avgifter skulle utgå även över taket (nu motiverat av fördelningspolitiska skäl, jmf ATP-reformen), • motstånd mot individuellt sparande i ett premiereservsystem. Några av de borgerligas hjärtefrågor var: • större samband mellan avgifter och förmåner, inkl. egenavgifter, både av rättviseskäl och för att få ett minskat skattetryck (fp, m), • ökat individuellt sparande (c, fp, m), • höjning av folkpensionen (c, kd), • krympning av det allmänna pensionssystemet (m), • delad pensionsrätt mellan makar (kd), • inga avgifter på inkomster som inte gav förmåner, dvs. inga avgifter över taket.

Den faktiska kompromissen tillfredsställer naturligtvis inte någon part fullt ut utan måste ses som ett paket där medianväljaren får ta ställning till hela paketet.¹¹ Det betyder också att en stor del av striden denna

¹⁰ Det fanns vid denna tidpunkt 7 partier i riksdagen: Socialdemokrater, moderater, folkpartister, centern, kristdemokrater, vänsterpartiet samt ny demokrati. De två sista stod utanför uppgörelsen.

¹¹ Att kompromissen var möjlig är självklart inte oberoende av de personer, som ingick i pensionsarbetsgruppen. Könberg (2002) beskriver hur han valde att arbeta med en liten grupp politiker (därav "arbetsgrupp") utan medverkan av intressegrupper. Frågan är om de politiker som kom att ingå i gruppen inte ska beskrivas som atypiska politiker. De var personer vars politiska förankring inom respektive parti var grundmurad. Detta kan vara en förklaring till att de vågade pröva politiskt okonventionella vägar. Könbergs, liksom Hedborgs (se Lundberg,

gång hamnade inom de olika partierna. Socialdemokraterna, som nu övergav sitt ”flaggskepp” ATP, fick en intern strid som bl.a. gällde egenavgifter/arbetsgivaravgifter och ”marknadiseringen” av pensionssystemet genom premiereservdelen. De borgerliga fick bl.a. en strid med tjänstemannagrupper (SACO) som menade att högre utbildning inte lönade sig eller premierades p.g.a. de ”raka rören”.

Fördelningssystem kontra fonderat system

Detta var en av kärnfrågorna i ATP-striden, där socialdemokraterna (och bondeförbundet) var för fördelningssystem, medan de borgerliga ville ha fonderade system, dock inte i offentlig regi (jämför löntagarfondsstriden). Socialdemokraterna vann som känt den striden. Att införa ett ofonderat system är lätt, att gå i motsatt riktning är emellertid mycket svårt. För de borgerliga partierna var det viktigt med ett inslag av premiereservsystem (fonderat system), bl.a. för att stärka det individuella sparandet. För socialdemokraterna var det viktigt att huvudparten fortsatt var ett fördelningssystem. Att just 2,5% (från början 2%) av de 18.5 skulle fonderas handlade om att avgifterna till fördelningsdelen skulle klara att täcka redan inarbetade pensionsrättigheter och var en viktig del i förhandlingslösningen.

Livsinkomstprincipen, avgiftsbestämt i stället för förmånsbestämt ATP-systemet var förmånsbestämt där inkomsterna under ett fåtal år avgjorde nivån. Socialdemokraterna ”tog hjälp” av SACO- och TCO-grupperna för att få igenom systemet, som var utformat så att det gynnade dessa grupper. Vid ATP-omröstningen var medianväljaren född 1912 och omfattades av de ytterst generösa ”införanderegler” som gav initialgenerationerna mycket hög avkastning.¹² Med det nya pensionssystemet kan vi säga att de borgerliga ”tog hjälp” av LO-grupperna. Systemet utformades så att det ska ”gynna” dem – inte relativt andra grupper i systemet men väl relativt utformningen i det gamla systemet. Även denna gång finns övergångsregler som gör att det nya systemet fasas in långsamt. Medianväljarens förmåner bestäms ungefär till hälften enligt det gamla systemet och till hälften enligt det nya. Huruvida detta kommer att vara gynnsamt beror på den framtida ekonomiska utveck-

2001) beskrivningar ger en bild av en grupp med ett starkt intresse för sakfrågan, t.o.m. för den nog så komplicerade tekniken bakom pensionssystem!

¹² I Sinn (2000) finns en analys av hur kostnaden för initialgenerationens förmåner fördelas över kommande generationer.

lingen. Vid hög tillväxt ger det nya systemet högre förmåner, vid låg tillväxt ger det gamla systemet högre förmåner. Vid denna reform gynnas alltså inte medianväljaren på samma tydliga sätt som vid införandet av ATP. Återigen: ATP-reformen är lätt att förklara med public choice, den senaste reformen däremot inte.

Ekonomer är "förtjusta" i utformningen med den starka kopplingen mellan förmåner och avgifter. Detta minskar skattekilarna och snedvridningarna på arbetsmarknaden och minskar de samhällsekonomiska extrakostnaderna. Enligt Bo Könberg (samtal den 18 mars 2003) var emellertid inte dessa effektivitetsvinster det ursprungliga skälet. Politikernas ambition var att hitta ett "rättvist" system. Man visste då att 15- och 30 årsreglerna gav oönskade fördelningseffekter och prövade tanken på 20 och 40 år för att så småningom komma fram till livsinkomstprincipen.

Med det avgiftsbestämda systemet har man också begränsat möjligheten till en expansion förbi den optimala omfattningen, det som enligt Browning i det närmaste lagbundet följer i en demokrati med majoritetsval. Brownings resultat bygger på att systemet är förmånsbestämt. I ett avgiftsbestämt system kan man naturligtvis expandera det genom att höja avgiften för att få högre förmåner – men förmånerna blir inte högre förrän motsvarande avgifter har betalats. Här uppstår ingen "wind-fall gain" till den generation, som röstar igenom "förbättringen" – såvida inte någon framtida generation väljer att rösta bort det avgiftsbestämda inslaget och återinföra ett förmånsbestämt system! Transparensen i det nya avgiftsbestämda systemet försvårar sannolikt en sådan manöver.

Är då nivån 18,5% optimal? Låt oss för det första konstatera att den grupp som skulle rösta för en optimal omfattning har krympt till runt 8% av den vuxna befolkningen. För det andra kan vi notera att ledamöterna i Pensionsarbetsgruppen uteslutande bestod av 40-talister, möjligen med en eller ett par 30-talister, men inte av 60- eller 70-talister, som är de som vi förväntar oss ska plädera för en optimal omfattning av ett pensionssystem. De 18,5 procenten ger, vid "rimliga" antaganden om tillväxt, ungefär samma pensionsnivå som det gamla system lovade (dock ohållbart!). Detta kan nog sägas vara ett ganska högt tvångssparande, särskilt om vi till detta lägger att merparten också har avtalsförsäkringar vilket ger avgifter på ytterligare 3-4%. Systemet lägger en restriktion på konsumtionsval och utgör en verklig och kännbar restriktion framförallt för låginkomsttagare. Ett skäl för denna nivå var att avgifterna ska räcka till att finansiera gamla åtaganden, dvs. skydda dem som är inne i systemet. Här får vi således ett klassiskt public choice-resultat. Vidare är garantipensionsnivån lagd så, att med en lägre avgift är risken att alltför

många skulle få garantipension. Detta illustrerar ett dilemma i det nya systemet. De ”raka rören” finns inom ett begränsat område p.g.a. en förhållandevis hög garantipension. Denna kan komma att bli betydelsefull, nämligen om vi får en låg ekonomisk tillväxt under en följd av år (se även Wadensjö i denna skrift). I så fall är cirkeln sluten och de problem som uppstod med 1913 års system kan komma att upprepas! Vi har nu, precis som då, en avgiftsbestämd, (relativt) försäkringsmässig del som är tänkt att utgöra huvudparten av systemet och en inkomstprövad del som är tänkt att utgöra en mindre del av pensionerna. De äldre i valmanskåren (medianväljaren) kanske valde en högre nivå än den som skulle ha valts i ett livscykelperspektiv för att kunna lägga en hög garantinivå.

Slutsatsen är, att med den enklaste varianten av public choice modellen kommer vi långt i förklaringen till alla svenska pensionsreformer fram till den senaste. Till den senaste reformen ger åtminstone inte den enkla varianten av public choice mycket av en förklaring. Däremot är det mycket möjligt att en mer sofistikerad analys än den som använts här skulle kunna förklara även denna reform. En sådan får emellertid anstå till ett senare tillfälle!

Referenser

- Breyer, F. & B. Craig (1997), ”Voting on social security: Evidence from OECD countries”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 13.
- Browning, E. (1975), ”Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy”, *Economic Inquiry*, Vol. XIII.
- Classon, S. (1986), *Vägen till ATP*, Försäkringskassaförbundets förlag, Stockholm.
- Edebalk, P. G. (1996), *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955*, Arkiv förlag, Lund.
- Edebalk, P. G. (2003), ”Folkpension och åldringvård – om svensk socialpolitik 1903-1950”, under publicering i *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2003.
- Elmér, Å. (1960), *Folkpensioneringen i Sverige*, Gleerup, Lund.
- Feldt, K. O. (1991), *Alla dessa dagar: I regeringen 1982-1990*, Norstedts, Stockholm.
- Galasso, V. & P. Profeta (2002), ”The political economy of social security: a survey”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 18.
- Kruse, A. (1988), ”Pensionssystemets stabilitet. En samhällsekonomisk analys av värdesäkring och långsiktig stabilitet i det svenska pensions systemet”, Rapport till pensionsberedningen, *SOU 1988:57*.

- Kruse, A. (1994), "The Pension System", i T. Bengtsson (red), *Population, Economy, and Welfare in Sweden*, Springer-Verlag, Berlin.
- Kruse, A. (2002), "Försörjningen på ålderdomen", i L. Andersson (red), *Socialgerontologi*, Studentlitteratur, Lund.
- Kruse, A. & A-C. Ståhlberg (1977), *Effekter av ATP – en samhälls-ekonomisk studie*, Lund Economic Studies, Lund.
- Könberg, B. (2002), "Segern har tusen föräldrar, medan nederlagen är föräldralösa", (spanskt ordspråk). Anförande hållet på regeringens seminarium om pensionsreformen, den 10 juni 2002.
- Lundberg, U. (2001), "Socialdemokratin och 1990-talets pensions reform", i J. Palme (red), *Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*, Pensionsforum, Stockholm.
- Samuelson, P. (1958), "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy*.
- Sinn, H-W. (2000), "Why a funded pension system is useful and why it is not useful." NBER, *Working Paper 7592*.
- Sjoblom, K. (1985), "Voting for social security", *Public Choice*, Vol. 45.
- Ståhlberg, A-C. (1990), "ATP-systemet från fördelningspolitisk standpunkt," *SOU 1990:78*, Allmän pension. Expertrapporter.
- SOU 1990:76, "Allmän pension", Huvudbetänkande av Pensionsberedningen.
- SOU 1994:20, "Reformerat pensionssystem", Betänkande av Pensions arbetsgruppen.
- Tabellini, G. (2000): "A Positive Theory of Social Security", *Scandinavian Journal of Economics*, 102(3).

Demografiska aspekter på det svenska välfärdssamhällets uppkomst och framväxt

Rolf Ohlsson¹

Olika förklaringar till välfärdssamhällets framväxt

I den samhällsvetenskapliga forskningen har det framförts ett flertal olika förklaringsmodeller till välfärdssamhällets framväxt och omfattning i den industrialiserade världen. Dessa modeller har vanligtvis haft teoretiska utgångspunkter som antingen varit politiska, ideologiska eller ekonomiska. Det kortsiktiga perspektivet har vidare dominerat. Bland de politiska och ideologiska förklaringsfaktorerna kan nämnas: inflytande från offentligt anställda och byråkraternas maktambitioner, skatteillusion, maktfördelning mellan stat, kommun och landsting, olika intressegruppers styrka, den politiska ideologin, koalitionsregeringars betydelse, förändrad klasstruktur och religion. Bland de ekonomiska förklaringsmodellerna kan anföras välfärdsteoretiska ansatser (effektivitets och fördelningsansatser, institutionell arteriosclerosis, "dead-weight costs", inkomstfördelningsteorier och "social affinity"), marxistiska förklaringar, efterfråge- och utbudsansatser (Wagners lag, Engels lag, neoinstitutionalisterna, Peacocks och Wisemans trappstegshypotes, "Baumols dilemma" m.fl.) och olika varianter av "public choice"-teorier (medianväljarteoremet m.fl.)

Ett sätt att särskilja olika förklaringsmodeller är att göra en distinktion mellan den institutionella och den strukturella ansatsen. Något förenklat kan man påstå att den institutionella ansatsen, med dess betoning på klasstruktur och olika politiska ideologier, främst syftar till att försöka analysera nationella och kulturella särdrag, dvs. man försöker besvara frågan varför välfärdssystemen ser så olika ut i de västerländska samhällena. Gösta Esping Andersen, den kanske främste företrädaren för den institutionella ansatsen, identifierar t.ex. tre typer av välfärdsstater: den liberala regimen med behovsprövade sociala förmåner, den korporativa regimen där bibehållandet av statuskillnader mellan olika grupper är viktig samt den socialdemokratiska regimen med generella sociala

¹ Rolf Ohlsson är professor i ekonomisk historia vid Lunds universitet.

förmåner: "All benefit, all are dependent, and all should feel obliged to pay" (Esping-Andersen, 1990).

Anhängarna av den strukturella ansatsen försöker däremot främst analysera vad som är gemensamt för de olika välfärdssamhällenas utveckling. De framhäver särskilt förändringarna i ekonomin som bakomliggande drivkrafter: industrialisering, teknisk utveckling, ökad arbetsdelning, ökad specialisering. Det går att urskilja två huvudinriktningar: för det första Adolph Wagner och hans "lag om den växande statsverksamheten", där den offentliga verksamheten tenderar att växa över tiden i anslutning till den sociala och ekonomiska utvecklingen. En allt större andel av familjens inkomster används för att finansiera de ökade kollektiv- och kulturbehoven genom skatter och en allt mindre del för att finansiera den privata konsumtionen (Carlson, 2002). Wagner och efterföljarna framhäver särskilt förbättringarna i levnadsstandarden och inkomstutvecklingen som drivkrafter bakom välfärdsstatens framväxt. Ofta knyts också Wagners lag till Engels lag. När levnadsstandarden och inkomsterna stiger ökar framförallt efterfrågan på tjänster som tillgodoses av det offentliga, dvs. inkomstelasticiteten på offentliga tjänster är större än ett. Den andra ansatsen utgörs av "neoinstitutionalisterna" med Douglass North som en av förgrundsgestalterna. I korthet menar "neoinstitutionalisterna" att den tekniska utvecklingen har resulterat i ökad specialisering, ökad arbetsdelning och förändrade relativa priser, vilket fått stora konsekvenser för företagens, marknadernas och familjernas organisation och funktionssätt. Därmed har transaktionskostnaderna² ökat, dvs. det har behövts ökade gemensamma resurser för att koordinera alltmer komplexa ekonomiska aktiviteter, där då den offentliga sektorn kommit att fylla en viktig funktion (North, 1985).

Den institutionella ansatsen och den strukturella ansatsen kan ses som komplementära förklaringsmodeller. I forskningen finns det emellertid få försök att integrera dem med varandra, vilket kan bero på att den institutionella ansatsen främst förespråkas av sociologer och statsvetare, medan anhängarna av den strukturella ansatsen företrädesvis utgjorts av ekonomer.

² North definierar transaktionskostnader på följande lakoniska sätt: "kostnaderna för mätning och tillämpning av överenskommelser".

Demografiska aspekter på det svenska välfärds-samhällets uppkomst och framväxt

En kritik som kan riktas mot presenterade förklaringsmodeller är att de i stor utsträckning bortser ifrån långsiktiga sociala förändringsprocesser, som varit förknippade med den demografiska utvecklingen. I viss mån utgör Douglass North ett undantag, eftersom han i analysen av de stigande statsutgifterna i USA sedan 1800-talet på ett övergripande plan behandlar de förändrade relativa kostnaderna för utbildning och försäkringar av olika slag. Han tar även upp de förändrade alternativkostnaderna för kvinnorna att stanna hemma, vilket resulterat i att kvinnorna i ökad utsträckning gett sig ut på den öppna arbetsmarknaden (North, 1985, se också Becker, 1981 och Ohlsson, 1975). En ansats som mera konsekvent integrerar demografiska och ekonomiska faktorer borde enligt min mening vara fruktbar i en diskussion om välfärdssamhällets framväxt.

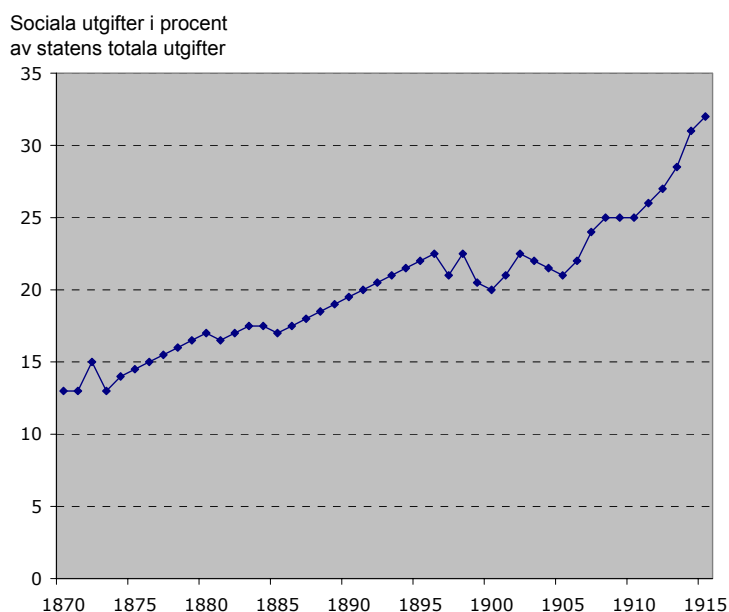
En demografisk-ekonomisk ansats förefaller också rimlig mot bakgrund av att det i den internationella forskningen under senare år framkommit flera studier som visat på de demografiska faktorernas stora betydelse för tillväxten i de offentliga utgifterna (Pampel och Williamson, 1989; Lindert, 1993). Sålunda har man i ekonometriska studier, där man använt såväl moderna tvärsnittsdata för ett flertal industrialiserade länder som tidsseriedata för länder under de senaste hundra åren, kunnat konstatera att åldersfaktorn haft en mycket stor inverkan på de offentliga utgifternas storlek. Ju äldre befolkning, desto mer har samhället spenderat på olika typer av sociala utgifter. Detta gäller inte bara utgifter för pensioner och sjukvård, vilket kan synas självklart, utan även, intressant nog, utgifter för utbildning, socialbidrag, arbetslöshetsunderstöd m.m., dvs. utgifter som riktar sig mot yngre personer. Mekanismerna bakom dessa statistiska samband vet vi emellertid förhållandevis lite om, även om i vissa undersökningar försök har gjorts att knyta an till det s.k. medianväljarteomet. Detta teorem säger att faktiska politiska beslut tenderar att hamna i närheten av medianväljarens position. Om medianväljaren är gammal, får vi då vanligtvis annorlunda beslut än om medianväljaren är ung.

När det gäller den svenska 1900-talsutvecklingen förefaller några genomgripande demografiska förändringar ha haft en grundläggande inverkan på den svenska välfärdsstatens utveckling: det sjunkande barnantalet, som inneburit att familjerna prioriterat kvalitet med få barn och utbildning framför kvantitet med många barn men utan utbildning och omsorg samt den stigande medellivslängden och förändringar i ålders-

strukturen, vilka fått vittgående konsekvenser för pensioner, sjukvård och äldreomsorg (Ohlsson, 1995). Ibland har de demografiska faktorerna haft en direkt påverkan på de sociala utgifterna, men oftast har deras inverkan varit indirekt genom att de påverkat de politiska, ideologiska och ekonomiska förklaringsfaktorerna (se ovan), som i sin tur påverkat de sociala utgifterna. Mycket talar för att de demografiska faktorernas indirekta påverkan mestadels har varit viktigare än deras direkta påverkan.

Vad som emellertid endast har belysts marginellt i forskningen är de faktorer som legat bakom *uppkomsten* av välfärdsstaten och *tidpunkten* för när uppkomsten ägt rum. Om vi här begränsar oss till uppkomsten av den svenska välfärdsstaten kan vi inledningsvis approximera denna genom att studera när de statliga sociala utgifternas andel av de totala statliga utgifterna börjar öka. Som framgår av diagram 1 stiger de gradvis under perioden 1870 fram till 1910, för att sedan accelerera fram till 1915. Tidpunkten för när den svenska välfärdsstaten tog form och när

Diagram 1: Statens totala sociala utgifter i procent av statens totala utgifter år 1870-1915.



den svenska socialpolitiken fick sitt genombrott har diskuterats, men de flesta verkar vara överens om att 1800-talets sista decennium och 1900-talets första decennium är ”det sociala uppvaknandets tid i vårt land” (Hesselgren, citerat i Lundquist, 1997; Höjer, 1952). Diagrammet ger också fog för att karakterisera 1910-talet som en genombrottperiod. Så har det exempelvis visats att Sverige 1910 intog ett bottenläge internationellt när det gällde socialförsäkringar, men att utvecklingen under 1910-

talet ledde till att Sverige efter kriget intog en tätposition (Edebalk, 1996).

Jag vill här emellertid argumentera för att ”det sociala uppvaknandet” sker tidigare och att 1880-talet är ett särskilt viktigt decennium för att förstå det socialpolitiska genombrott som sedan ägde rum under 1900-talet. 1880-talet kan karakteriseras som en genombrottsperiod för nya värderingar och tänkesätt som bröt mot gamla invanda föreställningar och som rimligtvis måste ses mot bakgrund av den ekonomiska och sociala turbulens som 1870-talets industriella genombrott innebar. Dessa nya värderingar och tänkesätt avspeglas också i den skönlitteratur som växte fram under 1880-talet. I sammanhanget vill jag särskilt lyfta fram tre demografiska fenomen, som uttryck för, och i viss mån också orsaker till de nya värderingarna och synsätten som växte fram under 1880-talet.

För det första den kraftiga uppgången i födelsetalen som ägde rum under perioden 1815-1830. Denna uppgång fortplantade sig sedan som en våg under hela 1800-talet och resulterade så småningom i att det under 1880-talet fanns en oproportionerligt stor grupp i åldern 50-65 år. Vågen resulterade därefter i att det under 1900-talets första decennium fanns oproportionerligt många personer över 70 år.

För det andra den nedgång som ägde rum i födelsetalen från omkring 1880. Denna nedgång innebar ett tydligt trendbrott från det fruktsamhetsmönster som funnits i Sverige under troligtvis flera hundra år.

För det tredje den stora emigrationen under 1880-talet, som kvantitativt var betydligt större än den emigration som ägt rum tidigare, men som också kvalitativt innebar något helt nytt i förhållande till den tidigare emigrationen.

Uppgång i födelsetalen på tidigt 1800-tal fick långsiktiga effekter. Efter 1815 ökade antalet födslar markant jämfört med decennierna tidigare beroende på freden efter Napoleonkrigen, skiftena inom jordbruket, introducerandet av nya grödor, av vilka potatisen var särskilt viktig, och introducerandet av nya brukningsmetoder. Dessa förändringar inom jordbruket resulterade i ökade reallöner och i en ökad levnadsstandard, som i sin tur innebar att den äktenskapliga fruktsamheten steg markant. Denna uppgång i antalet födslar överfördes sedan till högre åldrar och tillväxte, jämfört med tidigare åldersgrupper, i styrka beroende på att dödligheten också sjönk kraftigt. Om vi jämför med antalet födda under perioden 1801-1815 föddes under åren 1816-1830

20 procent fler barn. År 1880 var ålderskohorten, född 1816-1830, 50-64 år och var då närmare 40 procent fler än vad ålderskohorten född 1810-1815 var år 1860, då denna ålderskohort var 50-64 år. De många födda under perioden 1816-1830 var alltså unika inte bara genom sin kvantitet. De var det också genom att uppvisa en högre fysisk kvalitet gentemot tidigare generationer, genom att de levde betydligt längre. De var även fysiskt längre än den tidigare generationen, beroende på en större och mer varierad näringstillförsel.

Vi kan för enkelhets skull och för att använda en modern vokabulär kalla de många födda under perioden 1816-1830 för 20-talisterna. Parallellen mellan 1800-talets 20-talister och 1900-talets 40-talister är här iögonfallande genom att båda åldersgrupperna, beroende på att de antalsmässigt varit så stora, haft betydande påverkan på samhällsutvecklingen. Enligt vår internationellt kände befolkningsstatistiker Gustav Sundbärg fick födelseuppgången 1816-1830 vittgående konsekvenser för den sociala och ekonomiska utvecklingen under hela 1800-talet inom flera områden. År 1903 sammanfattar han 20-talisternas påverkan på 1800-talets samhällsutveckling på följande sätt:

Kullarna äro i vår befolkningsstatistik ryktbarare än alla andra. Hunna till skolåldern fyllde dessa skaror alla skolsalar och gjorde uppfostringfrågorna brännande. Hunna till förvärsåldern sprängde de skråna (1840-talet) och framtvängde en friare näringslagstiftning, utan vilka dessa människomassor ej skulle kunnat hållas vid liv. Hunna till giftermålsåldern framtvang deras överfödande talrikhet äktenskapens försenande och till sist (delvis först i andra generationen) den stora utvandringen. Överfyllande klassen "alla andra", som stod utanför den dåvarande folkrepresentationen, sprängde de ståndsförfattningen (1850- och 1860-talen). Och i våra dagar hunna till ålderdomen, fylla de våra fattighus och göra invaliditets- och ålderdomsfrågan aktuell (Sundbärg, 1903).

Så förefaller det rimligt att se den obligatoriska folkskolans introducerande år 1842 som delvis betingad av de många barn i skolåldern som fanns under 1830-talet; skråväsendets avskaffande år 1846 mot bakgrund av de många unga som kom ut på arbetsmarknaden under 1830- och 1840-talen ("proletariseringsperioden" i svensk ekonomisk historia, med en tendens till sjunkande reallöner inom jordbruket) och den nya riksdagsordningen från år 1866 i anslutning till den kraftiga ökningen i antalet medelålders personer under 1850- och 1860-talen.

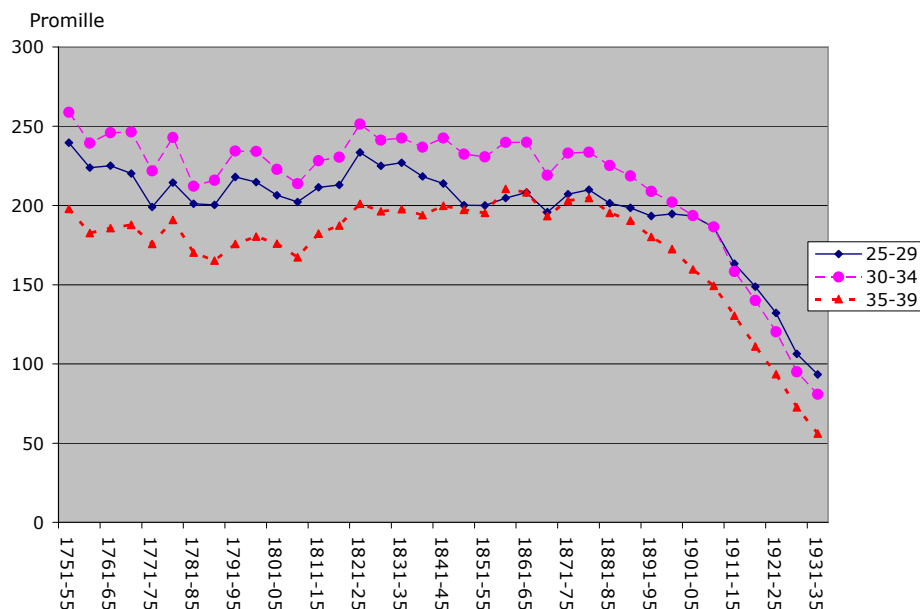
En grupp människor födda under en viss tidsperiod präglas i mångt och mycket av samma värderingar och förhållningssätt. Det har också hävdats att dessa värderingar och förhållningssätt på en mängd områden kommer att påverkas av *storleken* på den åldersgrupp han eller hon tillhör, eftersom storleken på åldersgruppen i så hög grad bestämmer den ekonomiska situationen och framtidsutsikterna för åldersgruppen ifråga och därmed de i åldersgruppen ingående individernas beteende (Easterlin, 1981). En rimlig hypotes är därför att 20-talisterna, när de började komma upp i övre medelåldern, 50-64 år, började blicka fram emot sin egen ålderdom. I kraft av sitt stora antal kom de därför att spela en stor ideologisk roll för det socialpolitiska uppvaknandet under 1880-talet, särskilt ifråga om fattigvårds- och pensionsfrågor (se nedan). En sådan hypotes vore värd en närmare undersökning med utgångspunkt från "medianväljarteoremet" och ålderssammansättningen hos debattörerna och beslutsfattarna inom det socialpolitiska området under 1880-talet.

När 20-talisterna vid sekelskiftet blev gamla, över 70 år, blev behovet av reformer inom fattigvårds- och pensionsområdet akut och tvingade nu fram reformer inom området. Från år 1860 fram till 1900 fördubblades mer än antalet över 65 år; från 200 000 till 430 000 personer, samtidigt som totalbefolkningen endast ökade med 25 %. Under 1900-talets första decennium utgjordes närmare 9 % av befolkningen av personer som var över 65 år. Vid denna tidpunkt hade Sverige den äldsta befolkningen i världen.

Trendbrott i fruktsamhetsmönstret

Den andra stora demografiska förändring som påbörjades under 1880-talet period är den drastiska och snabba nedgången i barnafödandet. Från att ha legat på en nivå, sannolikt under flera hundra år, gick från omkring år 1880 barnafödandet ner från fyra till fem barn per kvinna till 2 barn per kvinna vid slutet av 1920-talet. Sedan dess och fram till nu har barnafödandet fluktuerat kring en 2-barnsnorm. Ser vi på barnantalets förändringar *inom familjen* var det fråga om en nedgång från sex till sju barn per familj till två barn per familj. Denna stora skillnad mellan antalet barn per kvinna och antalet barn per gift kvinna beror på att det under 1800-talets slut fanns en stor grupp kvinnor (och män) som aldrig gifte sig och aldrig fick barn. Från mitten av 1800-talet och fram till början av 1900-talet ökade andelen ogifta kvinnor i åldern 40-44 år, och som inte heller hade varit gifta någon gång, från 13 % till 25 %. En mycket stor majoritet av dessa kvinnor fick aldrig några barn, eftersom den utomäktenskapliga fruktsamheten var förhållandevis låg.

Diagram 2: Åldersspecifik fruktsamhet för kvinnor 25-29, 30-34 och 35-39 år 1751-1935.



Vid slutet av 1800-talet fanns det alltså en mycket stor grupp, både män och kvinnor, som valde att inte gifta sig eller att skaffa barn. Det förefaller rimligt att se den utbredda prostitutionen under senare delen av 1800-talet, och införandet av den s.k. reglementeringen år 1875, med regelbunden läkarkontroll av de prostituerade, mot denna demografiska bakgrund. Den stigande andelen ogifta män och kvinnor kan också ses som att allt fler övergav en traditionell familjestruktur och som uttryck för en ökad valfrihet.

Tidpunkten för när fertilitetsnedgången startade är inte helt uppenbar om man endast ser på sammanfattande fruktsamhetsmått som exempelvis det summerade fruktsamhetstalet eller födelsetalet. Men en närmare granskning av de åldersspecifika talen för kvinnorna i åldrarna 25-29, 30-34 och 35-39 år, visar ett mycket tydligt trendbrott i början av 1880-talet (diagram 2). Detta trendbrott sker dessutom samtidigt i alla tre åldersgrupperna.³ Det ska betonas att barnaföderskorna i dessa åldrar stod för en stor majoritet av de födda barnen. Yngre kvinnor födde få barn, eftersom åldern när man gifte sig var mycket hög vid slutet av 1800-talet.

³ För kvinnor i åldersgruppen 40-44 år förefaller trendbrottet ha kommit några år tidigare

Den kraftiga nedgången i kvinnornas fruktsamhet måste ses mot bakgrund av hela den samhällseliga omvandlingen och de fundamentala strukturförändringar som ägt rum inom ekonomin sedan mitten av 1800-talet. Den får främst ses som en *anpassning* till det moderna samhälle som växte fram under det industriella genombrottet, där den viktigaste drivkraften utgjordes av familjernas önskan att vilja ha färre barn. I ekonomiska termer och något förenklat kan nedgången i fruktsamheten ses som en konsekvens av de sjunkande intäkter och stigande kostnader som beslutet att skaffa ytterligare ett barn skulle ha medfört för föräldrarna.

Intäkterna av att ha barn, som riskförsäkring för kvinnan vid mannens eventuella bortgång, sjönk därför att skillnaderna i medellivslängd mellan män och kvinnor minskade kraftigt under 1800-talets senare hälft. På 1840-talet var skillnaden i återstående medellivslängd mellan kvinnor och män 4,5 år. I början av 1900-talet hade denna skillnad reducerats till 2,8 år. Det ska betonas att en sådan minskning under så kort tid är fråga om en dramatisk förändring. Troligen sammanhänger denna utveckling med att männen vid mitten av 1850-talet hade en hög överdödlighet i åldersgrupperna mellan 30 år och 50 år som i första hand var ett resultat av tidens enorma alkoholkonsumtion, men som sedan minskade i omfattning (Fridlitzius, 1989).

Vidare sjönk gradvis intäkterna av att skaffa många barn som pensionsförsäkring. Under 1800-talet var för flertalet den enda möjlighet att bli försörjd på ett drägligt sätt, när man blev gammal, att ha många barn. Men under senare delen av 1800-talet behövde man inte längre skaffa lika många barn till världen som tidigare för att bli försörjd på ålderdomen, eftersom fler barn överlevde till vuxen ålder. Från år 1816 fram till år 1860 utgjorde sannolikheten för födda barn att uppnå åldern 30 år omkring 65 procent.⁴ Under senare delen av 1800-talet och fram till 1920-talet ökade denna sannolikhet till 85 procent.

Dessutom försvann möjligheterna att använda barnen som kompletterande inkomstkälla gradvis, särskilt i anslutning till 1881 års förordning angående minderårigas användande i arbete vid fabrik, hantverk eller annan hantering. Men troligen minskade barnarbetet främst beroende på den tekniska utvecklingen, som gjorde att barn blev alltmer olönsamma att använda i produktionen (Olsson, 1980). Även de humanitära idéernas utbredande, och de "sociala idéernas" genomslagskraft under 1870-talet, betydde sannolikt mycket för barnarbetets avskaffande (Gårdlund, 1942).

⁴ Under 1700-talets senare hälft var denna sannolikhet c:a 50 procent.

Samtidigt steg kostnaderna för barn drastiskt beroende på att utbildningstiden gradvis förlängdes. Barnen gick i skola alltfler dagar i veckan och alltfler år. Därmed tvingades familjerna att försörja barnen allt längre upp i åldrarna. Den tilltagande urbaniseringen innebar vidare att bostadskostnaderna i viss mån blev beroende av barnantalet.

Det råder dock fortfarande osäkerhet om varför det stora fruktsamhetsfallet inleddes under 1800-talets två sista decennier och inte tidigare. Om fruktsamhetsnedgången enbart hade varit en anpassning till förändrade ekonomiska och sociala förhållanden skulle vi ha förväntat oss en gradvis nedgång i fruktsamheten under merparten av 1800-talet, eftersom intäkterna av att skaffa sig ytterligare barn sjönk gradvis, och också kostnaderna steg gradvis under hela 1800-talet. En alternativ förklaringsmodell är därför att först och främst se födelsenedgången som en *innovation*. Nya värderingar och tänkesätt, men också spridning av information om preventiva metoder, utgör viktiga moment i en sådan förklaringsmodell.

Rimligen finns det dock ingen anledning att göra en skarp gränsdragning mellan anpassnings- och innovationsteorin. Få skulle hävda att fruktsamhetsnedgången var oberoende av socioekonomiska förändringar. Men frågan är om det ändå inte fanns viktiga inslag av nya innovationer som inträffade omkring år 1880, och som därför kan ses som de direkta anledningarna till fruktsamhetsnedgången.⁵

Jag har redan nämnt några sådana innovationer: de ”sociala idéernas” genomslagskraft under 1870-talet ifråga om barnarbete och 1881 års förordning om begränsningar i barnarbetet. De förändringar som samtidigt ägde rum inom skolans område sammanhängde också med dessa idéer och med begränsningarna i barnarbetet. Utfärdandet av en s.k. normalplan år 1878 och tillkomsten av en ny folkskolestadga år 1882 var inledningen till en expansion av folkskolväsendet både kvantitativt och kvalitativt sett.

Man kan vidare peka på arbetarklassens snabba framväxt och genom-brott som uttryck för en ny tidsanda och nya värderingar. August Palm höll det första offentliga socialdemokratiska mötet i Malmö år 1881; år

⁵ Det finns ytterligare en tänkbar förklaring till att fruktsamhetsnedgången ägde rum under 1880-talet, men denna förklaring är svår att testa empiriskt. Så är det möjligt att man tidigare under 1800-talet velat ha fler barn än man fick, men att traditioner (hög giftermålsålder) och biologiska begränsningar (närlingsintag m.m.) gjorde att man inte kunde realisera önskingarna. Det är då möjligt att de gradvis förändrade intäkterna och kostnaderna av att ha många barn resulterade i en önskan att gradvis förändrade intäkterna och kostnaderna av att ha många barn resulterade i en önskan att gradvis under hela 1800-talet vilja ha färre barn. Hypotesen skulle då vara att omkring 1880 sammanföll det önskade och det realiserade barnantalet för första gången, och att därefter det önskade och det realiserade barnantalet i stort sett sammanföll.

1882 grundades tidningen "Folkviljan", år 1885 "Socialdemokraten" och år 1887 "Arbetet". År 1889 grundades det socialdemokratiska partiet och även fackföreningsrörelsen växte fram under 1980-talet.

Kvinnorörelsens och "suffragetternas" intåg, som bl.a. manifesterade sig i Fredrika Bremerförbundets grundande år 1884, vars syfte var att "under samverkan av erfarna kvinnor och män såväl intellektuellt som praktiskt arbeta för kvinnans höjande", innebar ett ifrågasättande av kvinnans traditionella roll.

Även den framväxande skönlitteraturen under 1880-talet speglar dessa nya värderingar och tänkesätt. Så aktualiserades först omkring år 1880 på allvar i Sverige en rad nya åskådningar som vuxit fram i Europa vid seklets mitt: Darwins utvecklingslära, fransk positivism, engelsk utilitarism och tysk pessimism, politisk och religiös radikalism, marxistisk socialism och estetisk naturalism. Denna kulturella nyorientering kom plötsligt och oväntat, och med stor kraft, och ägde rum i häftig opposition mot den äldre konservativa generationen. Den fick återverkningar på såväl naturvetenskaplig som humanistisk forskning, men störst inflytande fick de nya strömningarna på skönlitteraturen. August Strindberg, Gustaf af Geijerstam, Oskar Levertin, Victoria Benedictsson och Albert Ulrik Bååth är några av de skönlitterära författarna som introducerade de nya idéströmningarna i Sverige.

Det förefaller rimligt att se de nya strömningarna som en kamp mellan gammalt och nytt ifråga om social, demokratisk och kulturell demokratisering och att denna kamp sin tur måste ses mot bakgrund av de djupgående förändringar som industrialismens genombrott under 1870-talet förde med sig.

Ytterligare en viktig innovation var introducerandet av nymalthusianismen i Sverige. År 1880 höll Knut Wicksell det första nymalthusianska föredraget i Sverige och publicerade sedan under 1880-talet ett flertal skrifter i ämnet.⁶ Enligt det nymalthusianska synsättet sågs den kraftiga befolkningsökningen som roten till all fattigdom. Frivillig barnbegränsning utgjorde därför den enda lösningen på problemet. Vidare introducerades under 1880-talet nya typer av preventivmedel. Bland annat tillverkades nu kondomer av gummi istället för som tidigare av djurtar-mar. Under 1880-talet ökade också informationsspridningen i samhället, bl.a. genom att dagstidningarna fick sitt genombrott.

Dessa innovationsmoment skall dock inte överdrivas. Den viktigaste drivkraften utgjordes ändå av människors önskan att ha färre barn, där

⁶ *Vilka äro de allmännaste orsakerna till dryckenskapslasten och hur kunna de undanröjas?* (Föredraget finns tryckt i Svedberg, 1998 under titeln: *Några ord om samhällsolyckornas viktigaste orsak och botemedel med särskilt avseende på dryckenskapen.*)

samhällets modernisering och de radikalt förändrade ekonomiska villkoren var de primära bakomliggande orsakerna. Men det krävdes innovationer i form av nya idéer och förhållningssätt för att familjerna skulle bryta upp från gamla traditioner och normer om hur många barn man skulle ha. För första gången blev det nu möjligt för familjerna att välja att *inte* skaffa barn för att därigenom förbättra sin ekonomiska och sociala situation. Trots att det gradvis under hela 1800-talet hade blivit alltmer ekonomiskt irrationellt att ha många barn krävdes det nya innovationer för att bryta mot de gamla invanda sedvänjorna. Dessa nya innovationer kom med full kraft under 1880-talet.

I sammanhanget kan man förundra sig över att den demografiska anpassningen till de förändrade ekonomiska förhållandena gick så snabbt. Så minskade under en 50-årsperiod gradvis familjestorleken från i genomsnitt sex till sju barn till i genomsnitt två barn. Denna snabba anpassning ägde rum i en miljö, där religionen med dess negativa inställning till barnbegränsning fortfarande hade ett starkt grepp över människornas värderingar och där existerande preventivmedel inte var av särskilt god kvalitet. Överhuvudtaget fanns ett kompakt motstånd i samhället mot barnbegränsningar. Fortfarande rådde en närmast merkantil inställning; ett land skulle ha så stor folkmängd som möjligt, bland annat för att få tillgång till så många soldater som möjligt. Pontus Fahlbeck, historie- och juristprofessor i Lund, ger i Nordisk familjebok år 1914 uttryck för de rådande värderingarna i samhället på följande sätt:

I forntiden förde tvåbarnssystemet
Grekland och Rom mot undergången.
Det torde göra detsamma med våra folk,
Därest det blir allmän folksed.

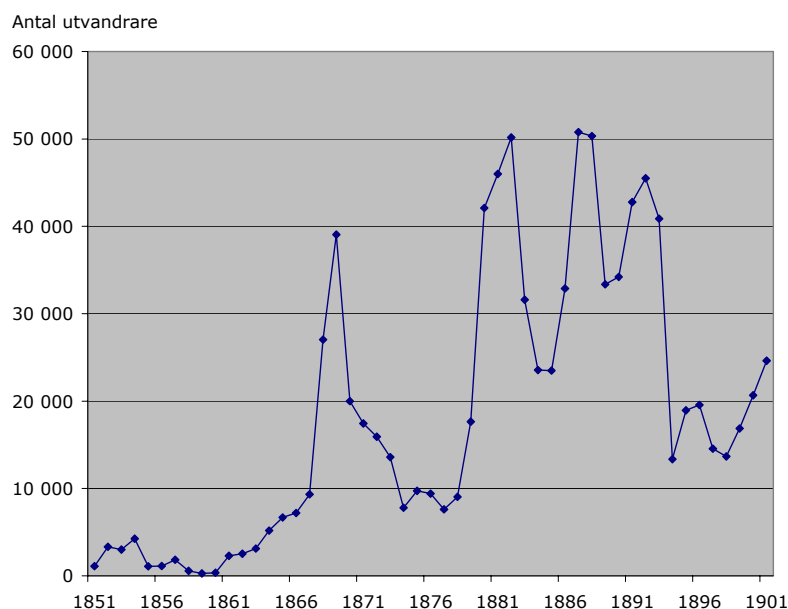
Dessa grundläggande merkantilistiska idéer tog sig också uttryck i den s.k. "preventivlagen" 1911, som förbjöd propaganda om preventivmedel. Denna lag avskaffades inte förrän år 1939. De manifesterade sig också i rasbiologiska tankar, där impulserna främst kom från England med Francis Galton och Karl Pearson som förgrundsgestalter. Även i den engelska diskussionen var orsakerna till och de samhälleliga effekterna av fruktsamhetsnedgången från omkring år 1880 central, men man fokuserade mer än i Sverige på skillnaderna i fruktsamhet mellan olika sociala klasser. Eftersom det främst var över- och medelklassen som började att begränsa barnantalet, men inte de lägre klasserna, varnade rasbiologerna

för ”rasdegenerering” och ”rassjälvmod” och förordade främst åtgärder för att höja de högre klassernas fruktsamhet.

Samma tankegångar fanns också hos de tongivande debattörerna i Sverige. Herman Lundborg, den tongivande rasbiologen i Sverige, uttrycker sig på följande sätt i Nordisk familjebok från år 1914:

De välborna, dvs. de i fysiskt, intellektuellt och moraliskt hänseende bäst utrustade individerna, böra i största möjliga mån fortplanta släktet.

Diagram 3: Emigrationen från Sverige 1851-1901



Perspektiv på emigrationens betydelse

Den tredje viktiga demografiska förändringen under 1880-talet utgörs av den stora amerikaemigrationen. Denna sammanföll i sin mest intensiva fas i stort sett den med fruktsamhetsnedgångens initiala skede och kan i princip ses som uttryck för samma moderniseringsprocess och samma nya värderingar och innovationer som låg bakom fruktsamhetsnedgången. Det ska betonas att den stora amerikaemigrationen under 1800-talet företrädesvis är ett 1880-talsfenomen. Under hela 40-årsperioden 1860-1900 utvandrade 895 000 personer. Under 14-årsperioden 1880 – 1893 utvandrade 550 000 personer eller mer än en 60 procent av hela 1800-talets utvandring. Av den dåvarande svenska befolkningen utvandrade under 1880-talet ungefär 12 procent.

Förutom att emigrationen kvantitativt sett ökade drastiskt jämfört med tidigare, innebar 1880-talets emigration också i andra avseenden något helt nytt. Som framgår av diagram 3 var utvandringen fram till 1880 förhållandevis ringa med små årliga variationer, med undantag för några år i slutet av 1860- och början av 1870-talet. Under perioden fram till 1880 kan utvandringen tillskrivas speciella förhållanden och omständigheter i Sverige: religiöst och politiskt förtryck, som resulterade i att speciella grupper av människor kom att utvandra ("grupp migration") och en rad ferslagna skördar under flera år, 1868-1873. Under denna period dominerade "push"-faktorerna bakom utvandringen. Flertalet av de tidiga emigranterna kände sig helt enkel tvingade att utvandra.

1880-tals utvandringen var av en annan karaktär med helt nya inslag. Det var främst konjunkturen och de bättre levnadsförhållandena i USA och *inte* skördefluktuationerna eller industrikonjunkturen i Sverige som bestämde utvandringens förlopp och karaktär. De genomgående bättre förhållandena i USA än i Sverige var avgörande för beslutet att utvandra, men tidpunkten bestämdes först och främst av om det rådde goda tider i USA, där informationen om detta ofta förmedlades genom "Amerikabreven". Detta tyder klart på att "pull"-faktorerna under 1880-talet i motsats till tidigare var viktigare än "push"-faktorerna. Det ska poängteras att 1880-talets emigration ägde rum under en period, då den svenska ekonomin karakteriserades av en stark expansionskraft, med stigande reallöner i Sverige, såväl inom industrin som inom jordbruket. Även detta talar klart för att det var de ekonomiska möjligheterna i USA och inte något ekonomiskt tvång i Sverige som var det dominerande skälet bakom beslutet att emigrera.

Tolkningen av den förändrade karaktären på emigrationen under 1880-talet är att den på samma sätt som den trendmässiga nedgången i barnafödandet främst måste ses som uttryck för de nya värderingar och synsätt som fick sitt genomslag under 1880-talet. Viktiga inslag i emigrationen under 1880-talet måste alltså ses som en innovationsprocess och inte bara som en passiv respons på förändrade ekonomiska förhållanden, vilket varit vanligt i migrationsforskningen. Valmöjligheterna blev betydligt fler än tidigare och man kunde bryta upp från gamla familjetraditioner. Man kunde på ett helt annat sätt än tidigare välja att emigrera för att förbättra sin ekonomiska och sociala situation. Att emigrera eller att skaffa sig färre barn framstod som nya möjliga alternativ i en ny värld.

Avslutning

Dessa förändringar i demografin sammanföll och i tiden med ett socialpolitiskt uppvaknande under 1880-talet, vilket kan ses som en integrerad del av och som uttryck för de nya innovationerna, men där också den stora framåtblickande gruppen 50-65-åringar kan ha spelat en viss roll. Under decennierna före 1880 var intresset för socialpolitiska frågor svagt och det dominerande synsättet var en långtgående manchesterliberalism. Under 1880-talet förbyttes det tidigare svaga intresset i intensiv debatt kring socialpolitiska frågor och det riktades hård kritik mot manchesterliberalismens inhumana former. Inledningen till detta socialpolitiska uppvaknande kan sägas vara Adolf Hedins motion i riksdagen om ålderdoms- och olycksfallsförsäkring från 1884, som resulterade i att man tillsatte Arbetarförsäkringskommittén. Inom denna diskuterades sedan frågor inom ett stort socialpolitiskt fält, som omfattade invaliditets- och ålderdomsförsäkring, olycksfallsförsäkring, sjukförsäkring och arbetarskydd. Ett betänkande om ålderdomsförsäkring avlämnades 1889, som dock avlogs. Krav kom också på förändringar av 1871 års fattigvårdsförordning, som ansågs ge uttryck för en ålderstigen och konservativ fattigvårdsideologi.

Utan överdrift går det att fastslå att den ideologiska grunden för de socialpolitiska reformer som genomfördes under 1900-talets första decennier lades under 1880-talet (Olofsson, 1996, Carlson 2002) och att 1880-talet innebar något helt nytt jämfört med tidigare. Den nya tidsandan innebar ett socialpolitiskt uppvaknande, även om det är svårt att bestämma den relativa betydelsen av de internationella influenserna, företrädesvis från Tyskland, och av de interna förhållandena i Sverige för detta uppvaknande.

Sammanfattningsvis innebar 1880-talet en genombrottsperiod för nya ideologiska och demografiska företeelser, som fick återverkningar i den svenska verkligheten under lång tid framöver, med vittgående konsekvenser för det svenska välfärdssamhällets framväxt.

Referenser

- Becker, G. A. (1981), *Treatise on the Family*, Harvard University Press, New York.
- Carlson, B. (2002), *Ouvertyr till folkhemmet*, Nordic Academic Press, Lund.
- Easterlin, R. (1981), *Birth and Fortune*, Grant McIntyre, London.
- Edebalk, P. G. (1996), *Välfärdsstaten träder fram*, Arkiv, Lund.
- Esping-Andersen G. (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Fridlitzius, G. (1989), "Den deformerade kohorten", i Broomé, P. & R. Ohlsson, *Generationseffekten*, SNS förlag, Stockholm.
- Gårdlund, T. (1941), *Industrialismens samhälle*, Tidens förlag, Stockholm.
- Höjer, K. (1952), *Svensk socialpolitisk historia*, Nordstedts, Stockholm.
- Lindert, P. (1993), "What Limits Social Spending?" *Working Paper Series 71, Agricultural History Centre*, University of California.
- Lundquist, L. (1997), *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*, Lund University Press, Lund.
- North, D. (1985), "The Growth Of Government In The United States: An Economic Historians Perspective", *Journal of Public Economics* 28.
- Ohlsson, R. (1975), *Invandrarna på arbetsmarknaden*, Studentlitteratur, Lund.
- Ohlsson, R. (1998), "Generations- och könsaspekter på det svenska välfärdssamhällets framväxt", *Bilaga till Kvinnomaktutredningen SOU 1998:3*.
- Olofsson, J. (1996), *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning*, Studentlitteratur, Lund.
- Olsson, L. (1980), *Då barn var lönsamma*, Tidens förlag, Stockholm.
- Pampel, F. & J. Williamsson (1989), *Age, Class, Politics and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sundbärg, G. (1903), "Rikets folkmängd 1750-1900", *Statistisk tidskrift*.

Ur en socialarbetares liv

Diskussionen om socialt arbete i Sverige vid förra sekelskiftet

Hans Swärd¹

Inledning

På Kungliga biblioteket i Stockholm finns en 300-sidig maskinskriven text som bär titeln ”Ur en socialarbetares liv”. Den skrevs 1931 och är ett tidsdokument. Men det är något märkligt med manuskriptet. Det blev aldrig publicerat, trots att det skrevs av en van skribent och av en man som under en stor del av sitt sextioåriga liv hade ägnat sig åt att producera texter som lästes av social-Sveriges företrädare.

Vad hade egentligen författaren att berätta om det sociala arbetet i Sverige vid en tid då välfärdssamhället låg i sin linda? Utan tvekan kan svaren på dessa frågor säga något viktigt om det sociala arbetets etablering som yrkesområde i Sverige. Men låt oss inte gå händelserna i förväg, utan först reda ut vem författaren var?

Gerhard Halfred von Koch (1872-1948), som skrev manuskriptet, var socialreformator och mångsysslare på det sociala området. Han var en av förgrundsgestalterna i Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA). Han satt med i styrelsen från starten 1903 fram till 1943 och var ordförande i förbundet under åren 1930-1940. Han var en av grundarna till Svenska Fattigvårdsförbundet. Han var under åren 1901-1917 redaktör för *Social Tidskrift*. Så småningom blev han statlig fattigvårdsinspektör och kansliråd i Socialdepartementet. Han arbetade i frisinna landsföreningen, satt i Stockholms stadsfullmäktige under en följd av år och var ledamot av riksdagens första kammare. Han var ledamot av styrelsen för Socialinstitutet i Stockholm 1920-1945 där han också medverkade som lärare och fick ett inflytande på utformningen av den första socialarbetarutbildningen. Under en Englandsvistelse 1898 studerade han hur man praktiskt utövade socialt arbete i fattiga stadsdelar och funderade på att starta en liknande verksamhet i Stockholm (von Koch 1931). Som statlig fattigvårdsinspektör gjorde han inspektioner runt om i Sverige och fick

¹ Hans Swärd är professor på Socialhögskolan vid Lunds universitet.

vissa inblickar i hur det sociala arbetet bedrevs ute i kommunerna. Han skrev många böcker och småskrifter samt ett stort antal artiklar om sociala frågor. Minnesanteckningarna om sitt socialarbetarliv skrev han 1931 under en konvalecensvistelse på Mörby sjukhus.

Den 1 februari 1938 lämnade von Koch sin tjänst som kansliråd och statens fattigvårds- och barnavårdsinspektör. Statsrådet Gustav Möller hyllade honom för hans initiativrika och livslånga verksamhet på det sociala området, särskilt för fattigvårdens humanisering och barnavårdens utveckling, men *Aftonbladet* skrev samtidigt att von Kochs syn på de nya sociala problemen och dess lösningar inte riktigt stämde med statsmakternas. I samband med von Kochs bortgång skrev Möller i tidningen *Kooperatören* (nr 6, 1948) – för vilken von Koch också hade varit redaktör - att von Koch snarare hade blivit en åskådare än en deltagare i det socialpolitiska nyskapandet som ägt rum sedan det socialdemokratiska maktövertagandet. Hans idéer om hur välfärden skulle organiseras tycks ha stått i kontrast till de idéer som socialdemokratien stod för.

Frågor, utgångspunkter och källor

Med von Koch som vägvisare beskrivs hur idéer om socialt arbete etablerades i samhällsdiskussionen i Sverige under 1900-talets tre första decennier. Diskussionen hade ofta inte så mycket att göra med hur arbetet praktiskt gestaltades utan handlade mer om framtidsvisioner. Bland vetenskapsmän och professionsföreträdare finns det olika uppfattningar om de historiska rötterna. Själva begreppet ”socialt arbete” började dock användas i den sociala diskussionen i flera länder decennierna runt sekelskiftet 1900. Olika organisationer – kvinnoorganisationer, organisationer för vetenskaplig filantropi och rörelser som dominerades av lärare, läkare, universitetsfolk och liberala socialreformatorer – ville på ett nytt sätt komma tillrätta med industrialismens och de snabbt växande städernas problem. I Sverige kom *Social Tidskrift* som startade 1901 och Centralförbundet för Socialt Arbete som bildades 1903 att bli två viktiga organisationer som mer systematiskt började lansera beteckningen socialt arbete, dels för att ange att gamla filantropiska och fattigvårdande uppgifter skulle utföras på ett nytt sätt, dels för att beteckna en rad nya uppgifter i syfte att förbättra den arbetande befolkningens förhållanden. Organisationerna utgjorde en infrastrukturell arena för denna diskussion.

Roy Lubove (1965) förlägger, i boken *The Professional Altruist. The Emergence of Social Work as a Career 1880-1930*, uppkomsten av socialt arbete till femtio år runt förra sekelskiftet. Han syftar då på övergången från social verksamhet som ett väsentligen oavlönat, filantropiskt företag

till ett avlönat yrke med fackutbildning som grund. I Sverige är det kanske mer vanligt att man förlägger denna övergång till 1900-talets första decennier, eftersom det var under denna tid socialarbetarutbildningen växte fram och vi börjar se exempel på anställda utbildade socialarbetare (Fjällbäck Holmgren, 1925). Även om det sociala arbetets uppgifter i sig inte var nya, började man nu omformulera uppdraget. Filantroperna skulle bli anställda socialarbetare, lekmännen skulle utbildas, viljan att hjälpa var inte längre nog för uppdraget, utan istället betonades behovet av kunskaper, användandet av teorier för att förstå sociala problem och missförhållanden och särskilda metoder för att åtgärda dem.

För att föreställningarna om det sociala arbetet skulle kunna få genomslag i den allmänna diskussionen krävs vissa förutsättningar, t.ex. problembeskrivningar och idéer och visioner om lösningar på sociala problem, att lösningarna verkade rimliga och kunde vinna acceptans i den allmänna diskursen, att det fanns en grupp människor som var beredda att arbeta för att sprida idéerna, att det fanns organisationer som ställde sig bakom dem, kanaler som förde ut dem till offentligheten och möjliggjorde en diskussion av dem (Lubove, 1965; Steinmetz, 1993; Gordon, 1994; Payne, 1998). Utifrån dessa utgångspunkter är det tre frågeställningar som skall diskuteras:

- Hur såg de tongivande socialreformatörerna på de samhällsproblem som framkallade ett behov av nya lösningar?
- Hur såg den infrastrukturella arenan ut som möjliggjorde diskussionen om det sociala arbetet i Sverige? Vilka var aktörerna i diskussionen förutom von Koch?
- Hur såg idéerna om socialt arbete ut? Vad avsåg von Koch, och den grupp av socialreformatörer som han tillhörde, med socialt arbete? Vilka uppgifter skulle det fylla?

Som allmän bakgrund används von Kochs skrifter och artiklar, bl.a. manuskriptet "Ur en socialarbetares liv" där han retrospektivt ger sin syn på sin livsgärning i det sociala arbetets tjänst och en del andra texter av von Koch (von Koch, 1907; 1925; 1931). Den främsta källan är dock *Social Tidskrift* som kom ut åren 1901-1917.² Artiklar och notiser som både har skrivits av von Koch själv och av andra medarbetare har använts. Det fanns täta personliga kontakter i en ganska liten krets i huvudstaden vid denna tid, ett nätverk som Lennart Lundquist (1997) kallar

² Tidskriften lades ner 1917 av ekonomiska skäl.

fattigvårdsfolket som publicerade sig i tidskriften. Det finns flera numera klassiska exempel, t.ex. Ebba Heckshers uppsats "Socialt arbete" och von Kochs kommentarer (*SocT*, 1910). I någon mån används också handlingar från CSA:s arkiv för att visa hur frågan om socialt arbete diskuterades i förbundet.

G H von Koch är en viktig historisk aktör och en god representant för den grupp som medvetet började använda begreppet här i landet. Boalt och Bergeryd (1974, s8) varnar dock för att alltför mycket betonas enskilda personers verk eftersom idéer på detta fält endast i undantagsfall kan tillskrivas en person. Istället är processen om hur idéer togs upp, dryftades och omsattes i styrelsebeslut och artiklar en kollektiv process. Historikern Marika Hedin (2002) har en liten annan utgångspunkt i sin avhandling *Ett liberalt dilemma. Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880-1930*. Hon försöker fånga idéerna genom några ledande socialreformatorer. Hon menar att biografien kan fungera som ett "lackmuspapper" för ett större sammanhang.

G H von Koch kan här ses som en introduktör till ett speciellt tankeuniversum i början av 1900-talet eller som en vägvisare på den infrastrukturella arena där han verkade och diskuterade socialt arbete. De biografiska aspekterna betonas inte.

Samhällsomvandling och det sociala arbetet

I olika sammanhang framhöll von Koch att den sociala frågan låg bakom behovet av ett systematiskt socialt arbete som skulle utföras av utbildade personer (se t.ex. redogörelserna i *Centralförbundet 1928*, s62-67). Gamla verksamheter som fattigvårdsarbete, filantropi, räddningsarbete osv. behövde reformeras och bedrivs mer ändamålsenligt och grundas på kunskaper och utbildning. Dessutom ville kretsen runt von Koch plöja ny mark och ta sig an nya arbetsuppgifter: socialt arbete inom industrin, socialt arbete inom sjukvården och socialt arbete på bostadsmarknaden osv.

Bakgrunden till denna diskussion är att söka i samhällsutvecklingen under den industriella omvandlingen. Synen på orsakerna till sociala problem, hur man skulle lindra dess konsekvenser och vem som egentligen hade ansvaret för människors livssituation höll på att förändras. Bakom detta låg befolkningsökningen under 1800-talet, inflyttningen till städerna och industrisamhällets förändrade relationer mellan arbetare och arbetsgivare. Bristen på billiga bostäder i de växande städerna, trångboddheten, inneboendesystemet, alkoholism, familjens sönderfall, barnarbete och olycksfall är exempel på problem som uppmärksammades. I

slutet av 1800-talet blev kritiken tydlig mot statens passivitet på det sociala området och bristen på sociala trygghetssystem. Fattigvårdsförordningen från 1871 betonade det individuella och familjära försörjningsansvaret och gav legitimitet åt en mer restriktiv kommunal fattigvård. Per Gunnar Edebalk menar att det var oklart om förordningen överhuvudtaget gav den enskilde rätt till understöd (Edebalk, 2003). Utrymmet för filantropiska insatser ökade också vid denna tid i storstäderna och det gav utrymme för sådana organisationer som CSA. Problemen upplevdes som stora och bland tidens socialreformatorer fanns det behov av att finna mer rationella och effektiva metoder för att minska och helst förebygga nöden. Som klangbotten till diskussionen fanns en rädsla för att fattigdom och nöd skulle kunna leda till uppror och revolutioner. Försoning och samarbete mellan samhällsklasserna uppfattades som både mål och medel för den sociala reformverksamheten.

CSA kom att spela en viktig roll för den socialpolitiska diskussionen och var fram till 1920-talet mycket framgångsrik när det gällde att kräva och introducera nya sociala reformer. Kongressen för fattigvård och folkförsäkring (1906) ses av många som upptakten till en social reformverksamhet på det sociala området och några viktiga nya lagar kom under de närmaste årtiondena att se dagens ljus. År 1913 beslutade den svenska riksdagen att införa en allmän pensionsförsäkring och år 1918 kom en ny fattigvårdslagstiftning. Vi fick också lagar för barns skydd och för tvångsinternering av alkoholister. Bildandet av nya organisationer och myndigheter på det socialpolitiska området, t.ex. Svenska fattigvårdsförbundet (1906), Socialstyrelsen (1912) och socialdepartementet (1920) gjorde att de sociala frågorna kunde drivas mer konsekvent. När socialinstitutet i Stockholm etablerades 1921 fick vi också en längre yrkesutbildning för dem som sysslade med socialt arbete och en del andra kommunala uppgifter. Institutionaliseringsen av fältet gav näring åt diskussionen om såväl sociala frågor som socialt arbete. Det var dock först i och med det socialdemokratiska regeringsprogrammet 1932 som planerna på utbyggnaden av välfärden fick ordentligt fotfäste och senare kunde verkställas efter andra världskriget. Det var också under den socialdemokratiska regimen som socialarbetarutbildningarna byggdes ut och förstatligades och utbildade socialarbetare i större utsträckning började anställas i de genom kommunsammanslagningar växande kommunerna.

Det var alltså under en omvandlingsperiod när de sociala problemen blev synliga i de växande storstäderna som idéerna om ett mer målinriktat och rationellt socialt arbete började diskuteras här i landet. Och

diskussionen hade utländska förebilder. Det krävdes också en plattform utifrån vilken idéerna kunde artikuleras och diskussionen kunde ske.

Skapandet av en infrastrukturell arena

Två viktiga organisationer för artikuleringen av idéer om socialt arbete är som nämnts *Social Tidskrift* och Centralförbundet för Socialt Arbete i vilka båda von Koch hade en framskjuten ställning. *Social Tidskrift* utgavs från 1901 av föreningen Studenter och arbetare, men när CSA bildades blev den också dess organ. Från 1909 övertog förbundet tidskriftens utgivning och drev den fram till 1917 då den lades ner. Tidskriften hade under sina 17 år ett inflytande på det sociala reformarbetet och framför allt på den sociala diskussionen. *Social Tidskrift* var den ledande sociala tidskriften vid den här tiden. Ambitionen var att ta upp alla sociala frågor så fort de blev aktuella, t.ex. arbetarskydd, arbetsförmedling och arbetslöshet, arbetstvister, bostadsfrågan, emigrationen, fattigvård och välgörenhet, folkbildning, jordfrågan, kommunalpolitik, barnavård, Kooperation, nykterhetsfrågan, socialförsäkring, socialhygien osv. Tidskriften skulle enligt målsättningen vara partipolitisk neutral, behandla sociala frågor på ett allsidigt sätt, vara billig och dessutom skulle den vara illustrerad. Många av tidens ledande sociala debattörer medverkade, t.ex. Adolf Hedin, Knut Kjellberg, Fridtjuv Berg, Anna Whitlock, Eli Heckscher, Emilia Broomé, Gerda Meyerson. En del artiklar väckte genmäle och diskussion t.ex. Gustaf Sundbärgs ”Ett rum och kök” som behandlade bostadsfrågan.

Som redaktör för *Social Tidskrift* placerade sig von Koch i centrum av den sociala debatten, och medverkade till att begreppet socialt arbete började användas i Sverige. I minnesskriften från 25-årsjubileet 1928 konstateras ”Att *Social Tidskrift* trots stora svårigheter kom att äga bestånd i 17 år och därunder på det sätt som skedde fyllde behovet av ett opartiskt sakkunnigt organ för det sociala arbetet i vårt land, är uteslutande dess redaktörs, kanslirådet von Kochs förtjänst” (*Centralförbundet 1928*, s309).

CSA hade som uppgift att inom olika samhällslager söka väcka intresset för och sprida kunskap om sociala frågor för att därigenom medverka till lösningen av viktiga samhällsfrågor. Genom populära skrifter och tidningsartiklar ville man meddela upplysningar och råd för det praktiska sociala arbetet (a.a. s14-18). Aktiviteterna kretsade i början av 1900-talet runt ett antal punkter: 1) kongresser och organisering, 2) publicistisk verksamhet, 3) folkundervisning genom utställningar, bibliotek, föreläsningar m.m. 4) utbildning av socialarbetare 5) sociala under-

sökningar och utredningar, 6) internationellt arbete 7) förmedling av socialt arbete vilket innebar att föreningar med social eller filantropisk verksamhet genom förbundets förmedling kunde erhålla frivilliga eller avlönade arbetskrafter, dvs. en form av socialarbetarförmedling.

Att genomföra utredningar och undersökningar blev en av förbundets viktigaste uppgifter. Ett stort antal böcker, skrifter, skriftserier och tidningsartiklar publicerades av representanter för CSA. Ett exempel är att man inbjöd landsortstidningar till abonnemang på artiklar i aktuella frågor. Mellan åren 1904-1915 spreds omkring 140 artiklar.

Viktiga aktörer i förra sekelskiftets diskussion om socialt arbete var fattigvårdsfolket, som var ett nätverk av huvudstadens socialt engagerade medelklass. De socialliberala idéerna hade ett starkt inflytande i diskussionen, men vi hittar också socialdemokratiska röster.

Idéer om socialt arbete under 1900-talets första tre decennier

Hur såg då de ledande socialreformatörerna på socialt arbete i början av 1900-talet?

Socialt arbete – en bred verksamhet

Representanter för CSA var noga med att poängtera att man inte var en organisation för ”social politik”, utan för socialt arbete i den bemärkelsen att man syftade på alla de åtgärder som på något sätt syftade till den sociala frågans lösning. Ambitionerna inskränkte sig inte heller till mer traditionella sociala uppgifter som hjälp åt fattiga, utsatta barn, missbrukare, prostituerade och hemlösa, utan man hade vidare ambitioner. Den sociala frågan kallades ibland arbetarfrågan och avsåg ganska sammansatta problem som kunde drabba självförsörjande vuxna arbetare och arbeterskor och deras familjer på arbetsplatserna, i hemmet och på fritiden (Meyerson, 1917; Pauli, 1905). Många av de här problemen skulle i dag ses som näringsfrågor, arbetsmarknadsproblem, företagshälsoproblem, och inte så självklart kopplas till socialt arbete som det gjordes för 100 år sedan.

Exempel på artikelrubriker i *Social Tidskrift* visar bredden på uppgifter som inordnades under rubriken ”socialt arbete”: ”Socialt arbete bland rallare” (*SocT* 1907, s477), ”Sjukvården och det sociala arbetet” (*SocT* 1909, s204), ”Läkaren och det sociala arbetet” (*SocT* 1911, s218; *SocT* 1913, s64), ”Arbetsgivarne och det sociala arbetet” (en artikelserie i

flera nummer år 1911), "Det frivilliga sociala arbetets betydelse" (*SocT* 1912, s67; *SocT* 1914, s105), "Världskriget och det sociala arbetet" (*SocT* 1914, s320), "Vad en kvinna kan uträtta som 'social ingenjör'"? Begreppet social ingenjör hämtades från USA och Williams Tolmans artikel "The Social Engineer" från 1901 där han lanserade sociala ingenjörer, socialsekreterare eller välfärdssekreterare som en ny profession i företagen (jfr. Östlund, 2003). Arbetsgivarnas sociala ansvar skulle vara ett bidrag till arbetarfrågans lösning. Socialingenjören skulle bli en expert på det mänskliga, dvs. på arbetarnas behov i företagen och framföra dem till företagsledningen, utan att de anställda riskerade att avskedas. Socialsekreterarna skulle vara en förmedlande part mellan arbete och kapital och skapa bättre sociala förhållanden för arbetstagarna. Som idéhistorikern David Östlund (2003) visar i sin avhandling *Det sociala kriget och kapitalets ansvar* medförde idéerna om socialarbetare i företagen en omfattande diskussion i USA.

En av förgrundskvinnorna inom CSA, Kerstin Hesselgren, som under sin utbildning i England mött "social secretaries", dvs. kvinnor som på större fabriker tog sig an arbetares problem, drev frågan om socialt arbete på fabriker. I denna diskussion användes ofta beteckningen "fabrikssystrar" efter tysk förebild. Däremot var det lite oklart vad verksamheten som sådan skulle kallas. Emilia Broomé diskuterar frågan i artikeln "Arbetsgivarne och det sociala arbetet":

Det är icke lätt att för detta arbetsgivarnas praktiskt sociala arbete finna ett namn, som kort uttrycker dess innebörd. I de engelsktalande länderna finner man först benämningen "welfare work" motsvarande tyskarnas "Wohlfahrtseinrichtungen"; men man har börjat övergiva detta namn, som ej är fritt från en klang av välgörenhet eller åtminstone erinrar om det "patriarkaliska" betraktelsesätt, till vilket en återgång numera varken torde vara möjlig eller önskvärd" (*SocT* 1911, s2).

Hesselgren ordnade på 1920-talet en kurs för personalkonsulenter som nu fabrikssystrarna hade börjat kallas och då bildades också SAIA (föreningen för Social-Arbetare inom Industri och Affärsvärld). Utbildningsfrågorna blev viktiga för föreningen (Hamrin-Thorell m.fl., 1968, Kollind, 2003).

Ofta talar man i *Social Tidskrift* om olika grenar av det sociala arbetet: t.ex. "Föreningen för sömmerskor – En gren av det sociala arbetet" (*SocT* 1904, s258). Verksamheten skulle omfatta allt från moralisk och intellektuell utvecklig till sjukhjälp, läkarvård och medicin för

den arbetande befolkningen. I föredraget "Fattigvårdens plats i det sociala arbetet" som von Koch höll i augusti 1914 konstaterade han att fattigvården endast var en gren av det sociala arbetet och den borde samverka med övriga grenar: "Jag anser möjlighet till samverkan mellan läkarne och utövarne av det sociala arbetets olika grenar i vårt land förefinnes, och att en sådan samverkan är synnerligen önskvärd" (*SocT* 1914, s292). En gren var praktiskt socialt arbete vilket framgår av beskrivningarna för programmet för CSA:s tredje utbildningskurs för praktiskt socialt arbete, läsåret 1911-1912. Utbildningen för socialarbetare räknades också som en gren och tidigt började man rapportera om socialarbetarutbildningarna i USA för att få till stånd en liknande utbildning här (t.ex. "En skola för socialt arbete" *SocT* 1909, s252).

Socialreformatorer ville vid sekelskiftet 1900 att socialt arbete dels inte förbands med välgörenhet och patriarkaliska synsätt, dels inte heller förbands med politisk verksamhet eftersom arbetet skulle bedrivas partipolitiskt neutralt och hade som syfte ett klassarbete. Utvecklingen hade drivit fram en ny typ av samhällsproblem och därför kunde man inte gå bakåt i historien för att hitta lösningarna.

Det sociala arbetets uppgifter

G H von Koch och den krets han tillhörde hade alltså en annan syn på vad som skulle räknas som socialt arbete, än vad vi har i dag. I dag är det sociala arbetet liksom övrigt välfärdsarbete omgärdat av kriterier, institutioner, lagar och olika yrkesgrupper som bedriver verksamheten. Dessa skiljer det sociala arbetet från andra typer av människobehandlande eller utredande verksamheter. I dag finns det skiljelinjer mellan t.ex. kartläggningar, utredningar, samhällsinformation, socialreformatörisk verksamhet, stöd till den yrkesarbetande befolkningen och konkret förmedling av hjälp till fattiga och utsatta. De här skillnaderna var inte särskilt tydliga i början av 1900-talet.

Det sociala arbetet handlade alltså om den sociala frågan och dess lösning. Uppgiften var att identifiera olika missförhållanden, att skapa visioner om vilket samhälle som var önskvärt, att staka ut vägen dit och verkställa nödvändiga åtgärder. Verksamheten kopplades till samhällsutvecklingen och ambitionerna att skapa ett nytt modernt Sverige.

Målgrupper och sociala missförhållanden

Grunden för det sociala arbetet var olika missförhållanden som drabbade arbetarklassen och de mindre bemedlade under den industriella omvandlingen. Emilia Broomé understryker att det sociala arbetet riktar sig till de lägre klasserna:

Det sociala arbetet kan i korthet karaktäriseras som en strävan att bereda sunda och lyckliga levnadsförhållanden åt det största möjliga antal individer. Det kommer då givetvis att i första hand rikta sig på de befolkningslager, som f.n. äro utsatta för de flesta hämmande faktorer. Och då dessa befolkningslager nära nog sammanfalla med dem, som vi brukar innefatta i benämningen "arbetarklassen", är det naturligt, att de sociala spörsmål, som ha särskild aktualitet, till allra största delen äro vad vi kalla arbetarfrågor. (*SocT* 1911, s1).

Den sociala frågan handlade i själva verket om en rad delfrågor. Bostadsfrågan sågs ofta som navet i den sociala frågan. Trångboddhet, inneboendesystemet, bostädernas dåliga hygieniska standard ansågs vara roten till problem som missbruk, osedlighet, familjevåld, sjukdomar osv. I första årgången av *Social Tidskrift* utlystes en "Pristäffling i Arbetarebostadsfrågan". Genom anslag från Lorénska stiftelsen kunde man lämna ett pris till dem som skrev de bästa avhandlingarna över ämnet "På vilket sätt kan arbetarebostadsfrågan i städerna bäst lösas?" En prissumma på 500 kronor skulle betalas till den bästa avhandlingen, 100 kronor till den näst bästa och 50 kronor till den tredje bästa (*SocT* 1901, s145).

Missförhållanden kunde också uppstå genom att den kommunala verksamheten eller välgörenheten inte fungerade. Fattigvården kritiserades av von Koch:

Mångenstädes inom vårt land äro fattigvårdsförhållandena allt annat än människovärdiga. Kampen mot pauperismens elände måste visserligen främst riktas mot de orsaker, som bringa medmänniskor till ekonomisk ruin och nödga dem anlita kommunens understöd, men den form, i hvilken detta gifves, bör lika fullt vara människovärdig (*SocT* 1903, s197).

Andra missförhållanden handlade i artiklarna i *Social Tidskrift* om dålig arbetsmiljö, risk för olyckor på arbetsplatserna, ensamstående arbetarskors situation, hamnarbetarnas svårigheter, bristande hygieniska förhållanden, missbruk, fattigdom, försörjningssvårigheter, familjevåld,

prostitution, svårigheterna för frigivna fångar, förvildningen bland ungdomarna osv. Men också barnavården kritiserades, trots att moderna lagar trätt i kraft 1903:

... Den andra varningen gavs genom ett ohyggligt mord av fyra små barn i Hagalund i Stockholms närhet. Fadern, en utfattig alkoholist, tog såväl sina barns som sitt eget liv, hustrun hade dött dessförinnan, antagligen av svält. På ett bjärt sätt belystes i detta fall vilken frihet samhället ger även en djupt sjunken person över hans egna barns liv, och huru likgiltigt samhället står i vårt "barnens århundrande" inför de värnlösa ojämna kamp för tillvaron. I detta fall hade ett fåfångt försök gjorts till ingripande av fattigvården, men den myndighet, som borde och måhända förmått ingripa, nämligen barnavårdsnämnden, var överksam.

Vad man kan lära av dessa sorgliga fall är icke endast att vi behöva nya och bättre lagar – jag tänker här närmast på nödvändigheten att internera alkoholister mot deras vilja – utan kanske i ännu högre grad att den intresserade allmänheten rycker till bistånd i kampen mot misshandel och vanvård av barn (*SocT* 1911, s414).

Missförhållanden identifierades således på både strukturell, organisatorisk och individuell nivå.

Visioner om ett bättre samhälle

G H von Koch ville skapa ett bättre samhälle med ett sunt ekonomiskt tänkande. Han framhävde ofta Kooperationens betydelse som kunde bidra med sparsamhet, praktisk skicklighet, nykterhet och arbetsglädje. Arbetarklassen skulle höjas materiellt och andligt. Han ville avskaffa fattigdom och därmed också fattigvården på sikt. Samarbete över klassgränserna sågs som vägen ut ur samhällets missförhållanden.

Socialreformatörerna trodde att många av tidens sociala problem skulle lösas med hjälp av ett modernt vetenskapligt sätt och av experter. Utbildade socialarbetare som var specialister på olika områden skulle arbeta med problemen. Men allmänheten borde också visa ett större intresse för socialt arbete och visa hjälpsamhet och medkänsla, vilket skulle mildra klassantagonismen. Inte minst arbetsgivarna borde medverka till att förebygga allehanda problem för sina anställda. Ett sunt och livskraftigt samhälle med skötsamma medborgare var målet. Det sociala

arbetet skulle ske i första hand utifrån samhällets bästa och i andra hand utifrån individens intressen. Axel Hirsch skriver om fattigvårdsarbetet:

Som den röda tråden i arbetet vill jag framhålla *den ständiga hänsynen till samhällets bästa*; den stränga tillsynen och den humana omvårdnaden af de enskilda individerna äro i sista hand kraf som måste fyllas för att samhället själft må kunna bibehållas sundt och lifsdugligt (*SocT* 1907, s153).

Hur skulle målen uppnås?

Målet med det sociala arbetet var inte bara att lindra symtomen på sociala problem utan man ville bekämpa orsakerna och få klienterna att bli oberoende och klara sig själva. Man talade ofta om förebyggande åtgärder, om förebyggande fattigvård och om hjälp till självhjälp. I *Social Tidsskrift* skiljer man ofta på två typer av socialarbetare och därmed på två typer av socialt arbete. Carola Sahl, som senare blev von Kochs hustru, exemplifierar tankarna:

Arbetarne på det sociala området kunna delas i två huvudgrupper, å ena sidan de, som sträfva att medelst lagstiftning och reformer undanröja *orsakerna* till samhällets olikartade sjukdomar och å andra sidan de, som ägna sig åt att vårda och hela de redan slagna såren. Båda ha jättelika svårigheter att bekämpa, och de senares segrar äro ej mindre än de förras, därför att de vinnas i tysthet utan yttre bifall eller lön (*SocT* 1904, s201).

Att förebygga och avhjälpa

Den ena typen av socialt arbete har som mål att genom lagstiftning och sociala reformer söka undanröja orsakerna till sociala problem. Man ville på ett generellt plan åstadkomma förbättringar av sociala missförhållanden och finna lösningar på den sociala frågan. Sociala undersökningar så man fick bättre kunskaper om olika sociala problem, social undervisning, sociala reformer, sociala publikationer, förebyggande socialt arbete inom industrin (sociala ingenjörer eller fabriksstyrar) och på bostadsmarknaden (vicevärdskap i arbetarbostäder där man kunde göra en social insats) var åtgärder som diskuterades. I olika artiklar talar von Koch om nödvändigheten av att det sociala arbetet för kampen mot alkoholism och social ohälsa samt kampen för folkförsäkringar, ordnat välgörenhetsar-

bete, bekämpandet av yrkestiggeriet, kampen för sociala rättighetsfrågor m.m. (von Koch 1907, 1925, 1931).

Många frågor skulle till stora delar kunna lösas genom upplysning och social uppfostran. G H von Koch skriver:

Den som aldrig så litet deltagar i det sociala arbetet, kommer snart underfund med den häpnadsväckande okunnighet i sociala spörsmål, som finnes inom alla kretsar af vårt folk, icke minst bland s.k. bildade personer. Denna okunnighet är en stor samhällsfara. Den håller tillbaka de reformer som krävas för en lugn utveckling och om den härskar inom ledande kretsar bli viktiga frågor lösta på ett oriktigt och olämpligt sätt (*SocT* 1903, s63).

För att skapa ett medvetande hos den breda allmänheten om de sociala frågornas betydelse, menade han att det behövdes ett stort folkuppfostringsarbete. Hos alla samhällsklasser borde samhörighetskänslan väckas för att motverka den i von Kochs ögon så olyckliga klassantagonismen. Partipolitisk neutralitet betonades ofta: ”det samhällsarbete, som icke ställer sig i partipolitikens tjänst men ej håller af misstro och fördomar underlåter att sprida socialt intresse och social kunskap hos alla samhällslager...” (*SocT* 1907, s242).

Det finns i artiklarna en stor sympati och respekt för de sociala arbetare som vårdade de redan slagna, t.ex.: ”’Slummens’ arbetare verka i de fattigaste kvarteren bland nöden och lasten, och otaliga äro bevisen på slumsystrarnas offervillighet” (*SocT* 1904, s181). Men arbetet bör präglas av effektivitet och rationalitet vilket von Koch utvecklar i artikeln ”Socialt Arbeta”.³ Till skillnad från den föråldrade, tanklösa och okontrollerade välgörenheten som inriktade sig på att lindra den tillfälliga nöden borde det moderna sociala arbetet angripa nödens rötter och anvisa medel till självhjälp. Till stora delar sågs fattigdomen som ett individuellt problem som skulle åtgärdas genom en kombination av självhjälp och fostran så människor skulle kunna ta ansvar för sig själva. På kort sikt sågs en reformerad fattigvård och välgörenhet som oundgängliga för det sociala arbetet. Först på sikt skulle självhjälpen minska fattigvården och välgörenhetens betydelse.

³ von Koch (utg), Social handbok, Stockholm 1908, s4.

Att förena det förebyggande och avhjälpande arbetet

Även om man ibland skiljde på förebyggande och avhjälpande arbete var målet att förena de båda arbetsformerna. von Koch har en särskilt förkärlek för settlementrörelsen som han redogör för i olika artiklar.⁴ I settlementen kunde man förena åtgärder för att undanröja akut nöd med mer långsiktiga insatser. Rörelsens företrädare argumenterade för att välutbildade människor skulle bosätta sig i slumområden och bygga upp ”settlements” och på så sätt skulle man kunna visa solidaritet med de sämre lottade samhällsklasserna och bryta ner de kulturella och sociala klyftorna mellan de besuttna och arbetarklassen (Bulmer m.fl., 1991). I Sverige etablerade Ebba Pauli och Nathanael Beskow 1912 det första settlementet, Birkagården i Stockholm (Olson, 1982). Östlund beskriver tankarna hos settlementrörelsens föregångare:

De ville söka bot mot människoovärdiga levnadsförhållanden, lika mycket på de utsattas egna villkor – *utifrån deras* problemhorisont – som att göra det i enlighet med sina egna tankevanor, som de själva befann genomsyrade av klassfördomar. De ville, om det så får uttryckas, bryta med den traditionella över- och medelklassvälviljans sociocentrism. Detta fordrade *ömsesidighet*: att man tog del av arbetarklassens livsvillkor, kultur och referensramar, och inte minst skapade sig genuin *kunskap* om dess levnadsförhållanden och om de sociala problemens fundamentala orsaker (Östlund, 2003).

Ursprunget till settlementrörelsen anses vara Toynbee Hall i östra Londons slumområden. Där bosatte sig några Oxfordstudenter och började undersöka och organisera sluminvånarnas liv. Senare kom rörelsen att betona betydelsen av noggranna undersökningar av de sociala villkoren i bostadsområdena. Kunskaperna användes för det sociala förändringsarbetet, för information till invånarna, men också för att underbygga argument i diskussionen med politiker och beslutsfattare.

Mest känd är nog Hull House i Chicago (Kish Sklar, 1991). I artikeln ”Förebyggande fattigvård. En nationell kongress i Amerika” (*SocT* 1908, s308f) rapporterar Carola von Koch från en amerikansk ungdomskonferens:

⁴ Se t.ex. artikeln ”Settlementens fader – Barnett” *SocT* 1913, s330.

Den största auktoriteten ifråga om förebyggande ungdomsvård, ej blott vid kongressen utan i hela landet, är miss Jane Addams från Chicago. Det av henne grundade och ledda settlementet "Hull House" är förebilden för alla liknande företag i Amerika och den vidsynta anda, som karakteriserar det, verkar uppfostrande långt utanför dess hemstads gränser. Jane Addams är numera en dominerande personlighet i Amerikas sociala arbete, därom vittnade ej minst den vördnadsfulla spänning, varmed kongresspubliken mottog varje ord ur hennes mun. En sällsynt människa i sanning, imponerande till utseendet, enkel och värdig i uppträdandet och med den intensiva vältalighet, som omedelbart bottnar i en rikedom av livserfarenheter.

Att Jane Addams idéer uppskattades av kretsen runt von Koch framgår också av att von Koch 1919 i egenskap av representant för social-Sverige hyllade henne som "Chicago's first citizen" vid en festlunch, även om han tvivlar på att talet uppskattades (von Koch, 1931). *Hull House Maps and Papers* från 1895 räknas ibland som USA:s första social survey-studie. Man undersökte levnadsförhållanden, försörjningssvårigheter, bostadsmisären, segregationen i några av arbetarstadsdelarna osv. Dessutom fanns det ett starkt samband med den sociologi, socialpsykologi och reformpedagogik som började utvecklas vid Chicagouniversitetet med företrädare som John Dewey, George Herbert Mead, Charles Horton Cooley. Tankarna om att socialt arbete borde grundas på noggranna kunskaper och vetenskaplighet ser vi tydliga spår av i den svenska diskussionen, inte minst i diskussionen om det första social-institutet i Sverige, som också fick namnet Institutet för social och kommunal utbildning och forskning.

Socialt arbete som moralisk praktik

Många liberalt sinnade personer i den filantropiska rörelsen misstrodde försök att med generella åtgärder lösa sociala problem. De menade i stället att problemen skulle lösas genom personligt engagemang och kunskaper om enskilda hjälpbehövandes livssituation. De personliga inslagen och den integrerande uppgiften betonades ofta som det sociala arbetets kännetecken. Det sociala arbetet blev ett moraliskt projekt som skulle ändra på individerna och höja deras karaktär och von Koch diskuterade ofta i termer av moralisk och omoralisk livsföring osv. (jfr. Sjögren, 1997). Kategoriseringen blev tydligare och 1800-talets dikotomi värdiga och ovärdiga fattiga räckte inte längre. Nya kategorier tillkom och man

talade om att behandlingen av olika grupper måste differentieras. Barn kunde inte behandlas på samma sätt som alkoholisten, den skötsamme inte på samma sätt som den misskötsamme osv. För att bli effektivt behövde också det sociala arbetet innehålla tvång, enligt von Koch, även om det endast skulle tillämpas när andra insatser hade prövats.

Ett mer professionellt arbete

Förutom nya uppgifter på fabriker, sjukhus och i arbetarbostäder borde det frivilliga fattigvårdsarbetet utföras mer professionellt och just kallas *socialt arbete*. Det sociala arbetet skulle ske enligt samma noggranna förutsättningar som vetenskapsmannens och läkarens arbete:

Den gamla åsikten att den som vill arbeta för de fattiga endast behöver ett gott hjärta hyllas icke längre. Kunskap är makt och behöves icke minst i den verksamhet som avser att förbättra de fattigas förhållanden, stödja och hjälpa dem samt höja dem ekonomiskt och sedligt. I det sociala arbetet, både det frivilliga och det avlönade, behöves om man skall uträtta något till verklig nytta för individerna och samhället, kunskaper av både teoretisk och praktisk art likaväl som kärlek och uthållighet. Så behöver den sociala arbetaren känna till lagstiftningen på en del områden, han behöver äga kunskaper i hygien, i barnavård, i sociala frågans betydelse och sammanhang, känna till fabriksväsendet, nykterhetsarbetet, arbetarorganisationer m.m. (Gerda Meyerson i CSA:s sociala artiklar nr 95, 1912/ *CSA:s arkiv*).

C H von Koch pläderade tidigt för att vi borde få en organiserad socialarbetarutbildning här i landet och han redovisar exempel från USA där man hade ordnat undervisningen mer framsynt:

Det är väl ingen, som numer bestrider, att det tjugonde århundradet är de sociala frågornas. Den ringaktning eller misstro som blott för några år sedan kom de "sociala arbetarne" till del är nu tämligen sällsynt. Låt vara att en och annan ännu låter skrämman sig av ordet "social", men sådana personer räknas dock till de efterblivna. Det sociala arbetet har vunnit respekt, ja, nästan blivit fashionabelt, därför att det visat sig nödvändigt för en sund samhällsutveckling. Men samtidigt med denna allmänhetens uppfostran till förstående har försiggått en förändring i det sociala arbetets natur. Alltmer har man övergivit den uppfattningen att "vem som helst kan göra vad

som helst” på detta område. Arbetet har mer och mer specialiserats, det har dessutom fördjupats, och vidare har man börjat inse det sammanhang, som råder mellan dess olika grenar. Med rätta börjar man nu betrakta samhällsarbetet som ett livskall, vilket kräver noggrann skolning och träning. Vem skulle tänka på att anställa en ingenjör, som ej erhållit såväl praktisk som teoretisk utbildning? Men vore det ej lika oklokt att anförtro uppdrag, på vilka människor väl och ve bero, åt klåpare utan omdöme och kunskaper (von Koch, *SocT* 1909, s252-253 ”En skola för socialt arbete”).

Det kom att ta lång tid att förverkliga en längre yrkesutbildning och i avvaktan på detta började CSA att ordna kortare kurser för utbildning till social verksamhet och i annonserna i *Social Tidskrift* kan vi läsa om utbildningskursernas syften:

Till tjänst för dem, som önska ägna sig åt några av de nya verksamhetsgrenar, som redan förefinnas eller i den närmaste framtiden väntas komma till stånd på det sociala området – t.ex. bostads- hemarbetsinspektion, barnvårdsinspektion, socialt arbete vid fabriker, vice värdskap i hus för mindre bemedlade etc. (*SocT* 1909, s399).

Det fanns inte någon utbildning för socialarbetare när CSA bildades. Visserligen fanns utbildning till diakon eller diakonissa (Boalt & Bergryd, 1974, s 12) och Föreningen för Vålgörenhetens Ordande arrangerade vissa kurser och medverkade till att handböcker för fattigvårdsarbete gavs ut, men i övrigt var det svårt att få fackkunskaper (Qvarsell, 1993). Men det kom alltmer under CSA:s första tid att hävdas att socialt arbete var ”ett yrke, vilket liksom alla yrken krävde sin fackmässiga utbildning” (Fjällbäck Holmgren, 1925, s31f). CSA:s första kurs i praktiskt socialt arbete 1910 leddes av Kerstin Hesselgren.

När man väl fick till stånd det första socialinstitutet som startade i Stockholm 1921 kom von Koch att aktivt delta i planering och genomförande av utbildningen. Det gjorde också flera av de ledande kvinnliga pionjäreorna i CSA-kretsen t.ex. Kerstin Hesselgren och Emilia Fogelklou.

Men i *Social Tidskrifts* spalter var det inte självklart att enbart utbildning var den rätta medicinen. Ebba Heckscher hävdade i uppsatsen ”Socialt arbete” (*SocT* 1910, s81-86) att personliga insikter, anlag och personlig läggning var väl så viktiga, vilket ledde till en debatt. Anna Whitlock vände sig mot Heckschers tankar om att socialt arbete krävde

bestämda anlag, klara insikter och en fullödlig personlighet. Whitlock menade att det var svårt att kräva, däremot krävdes specialisering och utbildning. Framför allt krävdes det insikt i de sociala problemen (*SocT* 1910, s118-121).

Detta är exempel på den ambivalens som fanns till att socialt arbete skulle bli ett yrke. Det fanns också en rädsla för att professionalisering skulle bädda för byråkrati och formalisering.

Om det sociala arbetets ställning och problem

I början av 1900-talet framhåller von Koch bristen på sociala arbetare:

Så bristen på sociala arbetare i vårt land. Den gör sig kännbar dagligen och stundligen. Oerhörda sociala arbetsfält ligga obrukade därför att säningsmän och brukare saknas. De få, som ägna sig åt socialt arbete, måste dela upp sin kraft på otaliga håll. De bli själva öfveransträngda och otillfredsställda, och resultatet blir ofantligt sämre än om *specialister* i hvarje fall användes (*SocT* 1905, s437).

Också det sociala arbetets anseende behandlas – men här är inte uppfattningarna helt konsekventa över tid. Uppenbart är att begreppet "socialt arbete" och den verksamhet som CSA bedrev av allmänheten betraktades med skepsis i början av 1900-talet. Företeelserna sattes än i förbindelse med socialism och samhällsomstörtning, än med utopism. von Koch såg det som en mission att göra begreppet känt i vidare kretsar och han menade att de sociala arbetarna ofta var dåligt lönade av samhället:

Det sociala arbetet erbjuder vidare inga "karriärmöjligheter" – utom för en och annan "streber", som slår sig på någon för ögonblicket populär fråga och utnyttjar den till egen fördel. Tvärtom är den "sociala arbetaren" utsatt för allehanda obehag och hinder; att han ständigt blir anklagad att vara socialist och samhällsfientlig, är ej det lägligaste. Värre är, att han beskylls för utopier, anses vara opraktisk och därför oanvändbar i det aktuella livets många viktiga företag, varför dessa till men för samhällets lugn och lycka alltjämt läggas i händerna på de egoistiska intressenas bärare. Ännu så länge saknar det sociala arbetet socialt anseende i vårt land! (*SocT* 1908, s156-157).

von Koch menade också att det praktiska sociala arbetet borde kontrolleras mycket bättre av samhället genom centrala tillsynsmyndigheter:

Allt eftersom det sociala arbetet – vare sig det enskilda eller det offentliga – utvecklas och tar i anspråk ökade krafter och penningmedel, uppstår kravet på offentlig kontroll och inspektion (*SocT* 1911, s79).

Detta är exempel på kraven om uppbyggnaden av en institutionell struktur och ett regelverk för det sociala arbetet.

Också frågan om det sociala arbetet skulle drivas i privat eller offentlig regi diskuteras av von Koch. Det är en intressant diskussion eftersom det ibland antagits att vi från början i Sverige skulle varit mer inriktade mot kommunala än frivilliga insatser, när det sociala arbetet höll på att bli ett yrke. För von Koch och hans nätverk var denna fråga inte självklar:

Skall det sociala arbetet handhas väsentligen av enskilda personer och föreningar eller av offentliga myndigheter? Naturligtvis kan denna fråga ej generellt besvaras, ty den sammanhänger med en hel del omständigheter, såsom tillgång på lämpliga arbetskrafter, möjlighet att erhålla ekonomiskt understöd m.m. Men nog torde man kunna vara överens därom, att det är lyckligt om största möjliga arbete av detta slag uträttas av frivilliga krafter, ty härigenom sker ett slags social fostran av den stora allmänheten, och en hälsosam stimulans gives åt de många, som förfoga över latent begåvning för detta arbete (*SocT* 1912, s375).

Vissa uppgifter skulle vara statliga, t.ex. statliga tillsynsmyndigheter, andra uppgifter skulle skötas av kommunerna. Men mycket av det sociala arbetet skulle kunna skötas privat och föreningsmässig basis, men med inslag av utbildade socialarbetare.

Etableringen av en diskurs om socialt arbete i Sverige

Vid sekelskiftet 1900 etableras en ny diskurs om socialt arbete i Sverige. Samtidigt förändrades praktiken genom nya lagar och centrala tillsynsmyndigheter. År 1921 startade landets första socialarbetarutbildning som CSA tog initiativet till och drev fram till 1945 då staten tog över.

Ordet socialt arbete började användas runt förra sekelskiftet och aktörer runt Centralförbundet för Socialt Arbete hade en betydelse, dels för att etablera det nya begreppet, dels för att argumentera för att det också skulle fyllas med ett delvis annat innehåll än vad de gamla begreppen, filantropi, räddningsarbete, fattigvårdsarbete osv. gav associationer till (Meeuwisse & Swärd, 2000; 2002; Taussi-Sjöberg & Vammen, 1995). Arbetsuppgifterna skulle utföras på ett nytt sätt där kunskaper, vetenskaplighet och noggranna undersökningar skulle föregå insatserna (jfr. Wisselgren, 2000). Man började också att tala om behovet av teorier för att förstå den sociala frågan, och metoder för att genomföra förändringar och förbättringar.

Nya uppgifter formulerades också för den del av det sociala arbetet som riktade sig mot den arbetande befolkningen – socialt arbete i företagen, socialt arbete på sjukhus, socialt arbete på bostadsmarknaden, socialt arbete för arbetande ogifta kvinnor och lantarbetare osv. Synen på uppgifterna kan sammanfattas i nedanstående fyrfältstabell:

Tabell 1: Synen på det sociala arbetets arbetsuppgifter.

| | Gamla uppgifter på ett nytt sätt | Nya uppgifter |
|------------------------------|--|---|
| Förebygga | Förebyggande fattigvård, t.ex. att lära ut hjälp till självhjälp. | Olika sociala förebyggande uppgifter för den arbetande befolkningen, t.ex. social upplysning. |
| Vårda de redan slagna | Rationell fattigvård, nykterhetsvård, barnavård för att undanröja akuta sociala problem. | Hjälpa den arbetande befolkningen som drabbats av problem, försörjningsproblem vid sjukdomar, ohygieniska bostäder, arbetsskador osv. |

Den sociala frågan var en viktig förutsättning för diskussionen av socialt arbete i Sverige under 1900-talets tre första decennier. Målet var att åstadkomma en lösning av de sociala problem som hade blivit tydliga under industrialismen. Ytterst fanns en rädsla för sociala uppror. *Social Tidskrift* hade ofta internationella reportage om hur sociala frågor löstes i andra länder och idéer utifrån spreds ofta här. Inte minst frågan om en rationell socialarbetarutbildning diskuterades med referenser till hur förhållandena var ordnade i USA. Olika metoder för att utföra arbetet diskuterades, inte minst dem som utvecklats inom settlementrörelsen. Många av de ledande socialreformatorerna gjorde ofta studiebesök i främst England och USA. Bland de idéer som importerades fanns också föreställningar om ett mer rationellt socialt arbete.

För att idéerna skulle kunna spridas krävdes en infrastrukturell arena där frågor om socialt arbete kunde diskuteras. Här kom Centralförbundet för Socialt Arbete och *Social Tidskrift* att spela en viktig roll.

Malcom Payne (1998) ser uppkomsten socialt arbete som en social konstruktion vars framväxt är beroende dels av olika politiska, ekonomiska och sociala förhållanden, dels av olika aktörer eller grupper som spelat en aktiv roll för att lansera ett koncept för att lösa vissa samhällsproblem. Framväxten ser han som en process i fyra steg. Först måste en företeelse definieras som social, det måste vara något som angår hela samhället och inte bara den enskilde individen. I vår del av världen handlade det om den sociala frågan som väckte så stor uppmärksamhet vid förra sekelskiftet. I nästa steg måste den sociala frågan definieras som möjlig att åtgärda, vilket innebär att det görs sannolikt att det finns tillgång på möjliga lösningar och att någon kan ta ansvar för dem.

I nästa steg sker en specificering vilket innebär att de sociala problemen kräver en bestämd form av åtgärder, t.ex. att socialt arbete genom folkuppfostran sågs som ett möjligt sätt att lösa alkoholproblemet eller fattigdomsproblemet. Slutligen måste företrädarna för socialt arbete visa att deras metoder, teorier och resurser är så konkurrenskraftiga att de är att föredra framför andra alternativ. Det fanns kanske grupper i början av 1900-talet som var beredda att sköta de folkuppfostrande uppdragen eller ville undanröja problemen med generella reformer och var emot att just det sociala arbetets företrädare skulle få hantera lösningarna. Det sociala arbetets ställning har enligt Payne avgjorts genom en kamp och ett inmutningsförfarande. Genom att inflytelserika grupper argumenterar för att vissa företeelser skall identifieras som problem och att de genom en kollektiv definitionsprocess får gehör för sina ståndpunkter att frågan skall ses som en gemensam angelägenhet går det att utkräva ansvar och

åtgärder. Frågan har då fått ett genomslag i ett politiskt och publikt sammanhang.

Fattigvårdsfolket som bestod av många liberala socialreformatorer var en grupp som formulerade idéer om hur socialt arbete skulle bedrivas i början av 1900-talet. Sannolikt kunde man lansera sina idéer utan större politiskt motstånd. Konservativa grupper var inte så intresserade av att diskutera kollektiva lösningar och från socialdemokratiskt håll var man mer intresserade av att på sikt åstadkomma mer generella socialpolitiska åtgärder för att lösa en rad problem: fattigdom, bostadsproblem, missbruk, familjevåld osv. I avvaktan på detta fick fattigvårdsfolket ett handlingsutrymme.

En fråga som inte diskuterats är vilket genomslag idéerna om socialt arbete fick i praktiken. Frågan är komplicerad och skulle kräva en mer genomgripande analys, än vad som är möjlig här. Några kommentarer är dock motiverade. Sverige såg inte ut som Chicago där settlementverksamheten bedrevs och vars idéer spreds även här. Kommunerna hade en starkare ställning här och det fanns en större tillit till det offentligas förmåga att organisera social omsorg.

Det förekom också tid efter annan en kritik mot att idéspidarna var allt för utopistiska och för lite verklighetsförankrade. Man måste därför göra en klar åtskillnad mellan vad som diskuteras och hur det sociala arbetet gestaltades praktiskt.

Forskare har också lite olika uppfattningar om genomslaget av idéerna. I en jämförelse av socialt arbete i USA och Sverige konstaterar Ulla Pettersson att den svenska utvecklingen snart kom att domineras av ämbetsmän, lagstiftning och tjänstemannarollen. I Sverige fanns ingen som likt Jane Addams arbetade praktiskt och samtidigt teoretiskt analyserade frågor som berörde det sociala arbetets metodik (Pettersson 2001, s 57f, för denna diskussion jfr. också Swedner & Swedner 1995). I Sverige saknades också en intellektuell miljö av det slag kvinnorna på Hull House kunde skapa i samverkan med sociologer och pedagoger vid Chicagouniversitetet, främst professorerna George H. Mead och John Dewey, menar Pettersson. Kollind (1993) har en liten annan uppfattning. Hon menar att det fanns flera beröringspunkter mellan Addams, Mead, Dewey och en del av de svenska kvinnor som framträdde i diskussionen om socialt arbete i början av 1900-talet, t.ex. Emilia Fogelklou. Hennes föreläsningar vid Socialinstitutet i Stockholm från 1921 var viktiga och de kom enligt Kollind, att bilda en plattform för att systematiskt kunna reflektera kring frågor om ramar och villkor för tidens sociala arbetsformer och kunde därmed lägga grunderna för ett professionellt yrkesarbete. Många av de idéer som diskuterades sipprade således ner i

praktiken, enligt detta synsätt. Vad som känns viktigt att slå fast är att diskussionen om olika idéer är en sak, och hur det praktiska arbetet ser ut i verkligheten är en annan sak. Det är några av de tidiga idéerna om socialt arbete som har belysts här.

Epilog

I sina slutreflektioner i manuskriptet från 1931 drar von Koch upp sina framtidsvisioner, nu färgade av den stämning och språkbruk som förekom vid denna tid:

För att nå därhän, att massnöden försvinner och understöd från det allmänna bli allenast undantagsfall, fordras helt säkert ett organiserat samarbete mellan alla de goda krafter, som verka uppbyggande ur självhjälpssynpunkt/.../ Hand i hand härmed måste gå isolering och oskadliggörande av obotliga, mindervärdiga defekta individer och samhällsparasiter samt systematisk fostran av sådana som äro förbättringsmöjliga. Genom inriktning mot det bestämda målet att alltmer söka förminska fattigdom och understödsbehov och med hjälp av de många nya kraftiga hjälpmedel, som numera stå socialarbetaren till buds, torde detta arbete ej vara utsiktslöst (von Koch, 1931, ur Slutreflexioner).

Låt oss med dessa avslutningsord fundera över vad som hände med de tidiga idéerna om socialt arbete, om tvånget mot de fattiga och den fostrande praktiken?

Referenser

- Boalt, G. & U. Bergryd (1974), *Centralförbundet för socialt arbete. Ett kapitel svensk socialpolitik*. Centralförbundet för socialt arbete, Stockholm.
- Bulmer, M, K. Bales & K. Kish Sklar (eds.) (1991), *The social survey in historical perspective : 1880-1940*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Centralförbundet för Socialt Arbete 1903-1928*. Minnesskrift (1928), Oskar Eklunds Boktryckeri, Stockholm.
- CSA:s arkiv*. Stockholm: Riksarkivet. (Styrelseprotokoll, verksamhetsberättelser, CSA:s sociala artiklar, korrespondens, pressklipp om CSA m.m.).

- Edebalk, P. G. (2003), "Folkpension och åldringvård – om svensk socialpolitik 1903-1950", i *Socialvetenskaplig Tidskrift* nr 2-3, s131-150.
- Fjällbäck Holmgren, K. (1925), "Social utbildning", i von Koch, G. H., red.: *Social Handbok. Översikt av offentligt och enskilt samhällsarbete i Sverige*, Lars Hökerbergs Bokförlag, Stockholm, s423-429.
- Gordon, L. (1994), *Pitied but not entitled: single mothers and the history of welfare, 1890-1935*, Free Press, New York.
- Hamrin-Thorell, R, I. Gärde Widemar, A. Myrdal & M. Bergman (1968), *Boken om Kerstin Hesselgren. En vänstudie*, P. A. Norstedts & Söners Förlag, Stockholm.
- Hedin, M. (2001), *Ett liberalt dilemma: Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880-1930*, Brutus Östlings Bokförlag Symposion, Stockholm/Stehag.
- Hull House Maps and Papers. A Presentation of Nationalities and Wages in a Congested District of Chicago, Together with Comments and Essays on Problems Growing out of the Social Conditions* (1895), by Residents of Hull-House, Thomas Y. Crowell & Co, New York.
- Kish Sklar, K. (1991), "Hull-House Maps and Papers: social science as women's work in the 1980s", i Bulmer, M., K. Bales & K. Kish Sklar (eds.) (1991), *The social survey in historical perspective 1880-1940*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Kollind, A-K. (2003), "Kvinnor och socialt arbete – vid övergången från filantropi till profession", i *Socialvetenskaplig Tidskrift* nr 2-3, s172-192.
- Kooperatören*, nr 6, 1948.
- Lubove, R. (1965), *The Professional Altruist. The Emergence of Social Work as a Career*, Harvard University Press, Cambridge, US.
- Lundquist, L. (1997), *Fattigvårdsfolket : ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*, Lund University Press, Lund.
- Meeuwisse, A. & H. Swärd, (2000), "Vad är socialt arbete?" i Meeuwisse A, S. Sunesson & H. Swärd (red.), *Socialt arbete. En grundbok*, Natur och Kultur, Stockholm.
- Meeuwisse, A. & H. Swärd, (2000), "Vad är ett socialt problem?" i Meeuwisse A, S. Sunesson & H. Swärd (red.), *Socialt arbete. En grundbok*, Natur och Kultur, Stockholm.
- Meyerson, G. (1917), *Arbeterskornas värld – studier och erfarenheter*, Hugo Gebers förlag, Stockholm.
- Olson, H-E. (1982), *Från hemgård till ungdomsgård. En studie i den svenska hemgårdsrörelsens historia*, RSFH: s förlag, Stockholm.

- Pauli, E. (1905), "Det personliga i fattigvårdsarbetet", i *Fattigvård och folkförsäkring*. Skriftserie utgiven av CSA, nr 4, Stockholm.
- Payne, M. (1998), "Why social work? Comparative perspectives on social issue and response formation", i *International Social Work*, nr. 4, s443-453.
- Pettersson, U. (2001), *Socialt arbete, politik och professionalisering. Den historiska utvecklingen i USA och Sverige*, Natur och kultur, Stockholm.
- Qvarsell, R. (1993), "Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt", i *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Statens offentliga utredningar, SOU 1993:82, Stockholm, s217-241.
- Sjögren, M. (1997), *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903-1918*, Carlssons, Stockholm.
- Social Tidskrift 1901-1917*.
- Steinmetz, G. (1993), *Regulating the social*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Swedner, G. & H. Swedner (1995), *Pionjärer i socialt arbete. Om Jane Addams och hemgården Hull House*, Liber utbildning, Stockholm.
- Taussi-Sjöberg, M. & T. Vammen (1995), *På tröskeln till välfärden*, Carlssons, Stockholm.
- Tolman, W. H. (1901), "The Social Engineer. A new factor in industrial engineering", i *Cassier's Magazine* 1901:2.
- Wirén, A. (1980), *G. H. von Koch. Banbrytare i svensk socialvård*, Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Wisselgren, P. (2000), *Samhällets kartläggare. Lorénska stiftelsen och den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830-1920*, Symposium, Stockholm/Stehag.
- von Koch, G. H. (1907), *Fattigvårdsfrågan*, Heimdals småskrifter 2:2, Uppsala.
- von Koch, G. H. (red.) (1925), *Social Handbok. Översikt av offentligt och enskilt samhällsarbete i Sverige*, L. Hökerbergs Bokförlag, Stockholm.
- von Koch, G. H. (1931), "Ur en socialarbetares liv. Minnen av G. H. von Koch", *Accession 1980/131*, Kungliga biblioteket, Stockholm.
- Östlund, D. (2003), *Det sociala kriget och kapitalets ansvar. Social ingenjörskonst mellan affärsintresse och samhällsreform i USA och Sverige 1899-1914*, Institutionen för litteraturvetenskap och idéhistoria, Stockholm.

Rehabilitering – på vems ansvar?

Lars Söderström¹

Bakgrund

I Sverige är många parter inblandade i pågående rehabiliteringsarbete. Tabell 1 ger en schematisk bild av den rehabiliteringsprocess som pågår i många fall. De insatser som ingår i processen är här uppdelade i sjukvård, medicinsk rehabilitering, social rehabilitering, arbetslivsinriktad rehabilitering och yrkesinriktad rehabilitering. Huvudaktörer är landsting, kommuner, arbetsgivare, försäkringskassor och arbetsförmedlingar. Till detta kommer ett antal privata aktörer, i första hand försäkringsbolag.

Tabell 1: Rehabiliteringsprocessen

| Typ av insats | Huvudaktör |
|--------------------------------------|----------------------------------|
| Sjukvård Medicinsk rehabilitering | Landsting |
| Social rehabilitering | Kommun |
| Arbetslivsinriktad rehabilitering | Arbetsgivare Försäkringskassa |
| Yrkesinriktad rehabilitering | Arbetsförmedling |

En viktig fråga är vad som kommer ut av dessa insatser. I många sammanhang har bristen på samordning mellan insatserna påtalats och ändringar i organisationen efterlysts. Det har också gjorts försök med andra organisationsformer. Av dessa försök är *Frisam* och *Socsam* de mest ambitiösa. I fallet *Frisam* handlar det om en frivillig samverkan mellan berörda myndigheter i syfte att stödja alla som behöver särskilda insatser inom rehabiliteringsområdet, medan det i *Socsams* fall handlar om politisk och finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Utvärderingen av dessa försök kan väl inte sägas ha lett till några särskilt tydliga slutsatser, annat än att finansiell samordning förfaller vara av stor betydelse (SOU 2000:78).

¹ Lars Söderström är professor i nationalekonomi vid Lunds universitet.

I den utvärdering som Statskontoret gjort av Försäkringskassornas köp av rehabiliteringstjänster framkommer i mitt tycke mycket allvarlig kritik mot hur rehabiliteringen sköts. Det konstateras där att området är otydligt definierat, att målen är oklara och svåra att prioritera och att det är svårt att belägga effekterna (Statskontoret 2001). Vad är det egentligen man håller på med?

Det är anmärkningsvärt att man inte kan belägga effekterna av de rehabiliteringsinsatser som görs. För att råda bot på detta förhållande behövs *forskning* som på ett systematiskt sätt kartlägger sambanden mellan förutsättningar, insatser och utfall. Detta är en stor uppgift, men vi behöver inte lösa den alldeles själva. Det görs relevant forskning på många håll i världen och vi bör kunna lära av erfarenheterna i andra länder, likaväl som våra egna. Ett exempel på det slags forskning jag avser visas i Tabell 2. Där anges de vanligaste diagnoserna vid långtidssjukskrivning, närmare bestämt 80 procent av fallen, samt vissa observationer angående dessa fall (Nygren m.fl. 2002).

Tabell 2: Diagnoser som svarar för 80 procent av långtidssjukskrivningarna

| Diagnos | Kommentar |
|--------------------------------------|---|
| Smärttillstånd i rörelseorganen | Bara 20% får adekvat rehabilitering. Multidisciplinära program, där funktionshöjande och beteendemedicinska insatser kombineras, ger bäst effekt. |
| Hjärt- och kärlsjukdomar | Ändra livsstil, t.ex. sluta röka. |
| Astma | Tidig diagnostik väsentlig. |
| Kronisk obstruktiv lungsjukdom (KOL) | Behöver strukturerad metodik för utredning och behandling. |
| Utmattningsdepression | Utbredning och behandlingsmöjligheter lite kända |

Det kartläggningsarbete som exemplifieras i Tabell 2 faller inte bara på medicinare. Som ekonom har jag själv varit involverad i en studie av vilka effekter man uppnår i vården/rehabiliteringen av personer med *schizo-*

freni.² Arbetet startade för min del 1994, och är ännu inte avslutat. Avsikten är att varje patient skall observeras under en femårsperiod. Min uppgift är inte bara att hålla reda på kostnaderna för olika insatser, exempelvis belastningen på anhöriga, utan också att se på utfallet i form av livskvalitet. Några grundfakta om schizofreni visas i Tabell 3. Observera att huvuddelen av patienterna har chans att bli symptomfria, men att de ändå har stora svårigheter att komma tillbaka till (ut på) arbetsmarknaden.

Tabell 3: Bland 100 patienter med schizofreni-psykos (Malm m.fl. 1990).

| |
|--|
| 96 är utskrivna från sjukhus inom 2 år, |
| varav 90 är kapabla att ha eget boende |
| 80 uppnår efterhand en god levnadsnivå med social förankring och |
| 63 blir helt symptomfria, |
| men endast 25 har reguljärt arbete. |

Bristen på samordning av de insatser som sjukvården, socialtjänsten, arbetsförmedlingen m.fl. aktörer i välfärdsstaten har att erbjuda är synnerligen besvärande för personer med schizofreni och även deras anhöriga. Om och om igen hamnar patienterna mellan stolarna. En huvudfråga i projektet är därför att undersöka möjligheterna till så kallad *integrerad vård*, där olika typer av insatser erbjuds på ett vad man kan kalla orkestrerat sätt. En viktig förutsättning är att varje patient får ett personligt ombud ("case manager") och en personlig resursgrupp som inte bara består av professionella stödpersoner, utan också grannar m.fl. som bland sina uppgifter har att vara observanta på tecken på en kommande psykos (Malm, 2002; se även Falloon, 1997).

Den uppfattning man får av denna studie är att det behövs en grundlig *organisatorisk* översyn av dagens system. Därmed kommer jag in på ett område som ligger Per Gunnar Edebalk (PG) varmt om hjärtat.

² Sjukdomen förekommer hos 1 % av befolkningen. Det finns en viss ärftlig disposition. Bland enäggstvillingar till schizofrena är frekvensen sjuka ca 40 %. Risken att en förälder med schizofreni får barn med samma sjukdom är 15 %.

Samlat ansvar

En av Valförspolitiska rådets återkommande rekommendationer i de volymer som PG hittills medverkat i är att det bör finnas ett tydligt samband mellan beslutsmakt och finansiering (Björklund m.fl. 1998; Söderström m.fl. 1999; Söderström m.fl. 2000). Det skall finnas ett samlat ansvar och den som har beslutsmakten skall stå för finansieringen. Denna princip bör i möjligaste mån prägla välfärdsområdet. På så sätt befrämjas effektivitet i den sociala verksamheten.

Trafikskador

Det finns många exempel på att denna princip inte efterlevs. *Trafikskador* är ett illustrativt fall. Trafikolyckor leder till personskador, inkomstbortfall och plåtskador. Personskadorna ersätts till största delen med vård på landstingets bekostnad, medan inkomstbortfallen ersätts av respektive arbetsgivare och försäkringskassan (sjuklön, sjukpenning m.m.) och plåtskadorna ersätts av trafikförsäkringen. Den senare kan komplettera de andra ersättningarna och dessutom ge ersättning för ideell skada.

Det är i detta fall minst fyra finansiärer inblandade. En följd av detta är att ingen ser den *totala* skadekostnaden och har anledning att utgå från denna i beslut som rör förebyggande åtgärder (trafiksäkerhet) och rehabilitering m.m. Den som har utgifter för sådana åtgärder – det må vara arbetsgivaren, sjukkassan, landstinget eller försäkringsbolaget – kan bara räkna hem en del av den vinst som åtgärderna ger i form av färre eller lindrigare skador. Följaktligen är det stor risk att man kommer att göra för lite av både det ena och det andra.

Det skulle vara annorlunda om en enda aktör svarade för *hela* kostnaden, förslagsvis trafikförsäkringen. Det skulle då vara upp till försäkringsbolaget att ersätta samtliga skador, varför man skulle bli medveten om vad trafikolyckor egentligen kostar. Denna medvetenhet skulle överföras på försäkringstagarna om premierna för trafikförsäkringen sattes så att de täcker kostnaderna, vilket vi kan räkna med att man gör om det finns konkurrerande trafikförsäkringar. Ska premierna spegla de förväntade kostnaderna behöver de differentieras med avseende på fordonslag, förare och andra relevanta omständigheter.

Med en sådan modell övergår kostnadsansvaret till fordonsägarna. Skälen för dessa att undvika särskilt olycksdrabbade fordon, exempelvis motorcyklar, blir starkare och vinsten av att få bonus för skadefria år blir större, så det är troligt att trafikmiljön blir säkrare. Detta vore en samhällsekonomisk vinst.

Arbetskadorna

Ett liknande arrangemang kan övervägas för *arbetskadorna*. Det handlar också i detta fall framför allt om personskador och inkomstbortfall, men också vissa ideella skador. Idag ersätts dessa skador delvis av landstinget (sjukvård etc.), och delvis av respektive arbetsgivare och försäkringskassan (sjuklön, sjukpenning, förtidspension etc.). Ingen av dessa aktörer har anledning att hålla reda på den totala kostnaden för arbetskadorna och ingen kan dra *full* nytta av åtgärder som förebygger eller mildrar skador eller effektiviserar rehabiliteringen av skadade. Följaktligen måste vi räkna med att det förebyggande arbetet och rehabiliteringen blir eftersatt också på detta område.

Är lösningen en separat *arbetskadeförsäkring*, skall denna lämpligen knytas till företagen på så sätt att det blir obligatoriskt för arbetsgivare (och egna företagare) att ha en försäkring som täcker *alla* kostnader för de arbetskadorna som inträffar.³ En obligatorisk arbetskadeförsäkring skulle i likhet med den obligatoriska trafikförsäkringen kunna administreras av privata försäkringsbolag. Denna modell används i våra grannländer. Den stora fördelen med konkurrerande försäkringsbolag är att de måste eftersträva en premiesättning som är differentierad efter förväntade kostnader; ett bolag som underlåter detta blir utkonkurrerat (Söderström m.fl. 1996).

Ett problem med denna modell är att arbetskadorna inte bara utgörs av arbetsolyckor som på ett enkelt sätt kan relateras till respektive arbetsplats. Som arbetsskada räknas också arbetssjukdomar, som kan vara en effekt av riskexponering under en längre tid och på olika företag, dvs. hos olika försäkringstagare.

- Tidsfaktorn är viktig på så sätt att man vid ett visst tillfälle inte kan bedöma den totala skaderisken; de arbetssjukdomar som uppkommer som följd av den exponering som sker idag kanske inte visar sig förrän om 10 - 15 år. För att gardera sig mot de utgifter som i så fall uppkommer, behöver försäkringsbolagen bygga upp relativt stora fonder. Det är inte säkert att försäkringstagarna har förståelse för detta, utan beklagar sig över "orimligt" höga försäkringspremier. Detta hände i Norge efter övergången till privata försäkringar (NOU 1994:20).
- Att det kan vara svårt att observera på vilken arbetsplats en skada inträffar betyder att kostnadsansvaret för observerade skador kan falla

³ För en utmärkt genomgång av argumenten för en försäkring av detta slag, se Peter A. Diamond (1977).

på någon annan än den ”skyldige”. Medan tidigare arbetsgivare går fria, blir den skadades senaste arbetsgivare noterad för hela risken, vilket bidrar till att höja dennes försäkringspremie, *ceteris paribus*. Den arbetsgivare som är sist riskerar med andra ord att bli sittande med ”Svarte Petter”. Enda sättet att skydda sig mot detta är att vara försiktig med att anställa/utnyttja personer som arbetat i farliga miljöer. Personer som arbetar i sådana miljöer får härigenom svårare att ta sig bort från dessa, vilket kan påskynda framväxten av arbetsjukdomar. Idén med fullt kostnadsansvar blir härigenom mer eller mindre förfelad, och effekten kan till och med bli den motsatta, att arbetsskaderiskerna blir värre.

Av bägge de nämnda skälen finns det anledning att inskränka arbetsskadeförsäkringen till att gälla enbart *arbetsolyckor*. Det råder då ingen osäkerhet om var skadan inträffar och vem som är ansvarig. Berörda företag får härigenom klara incitament att eliminera olycksfallsrisker på den egna arbetsplatsen (prevention) samt att se till att de olyckor som inträffar ger så låg kostnad som möjligt i form av ersättning för inkomstbortfall, vård och rehabilitering.

Ytterligare en inskränkning i förhållande till dagens försäkring bör göras med avseende på olyckor som inträffar under resa till och från arbetet, helt enkelt därför att företagen saknar möjlighet att påverka dessa risker. Att låta arbetsgivare betala för sådana skador är ren beskattning. Det är naturligare och mycket enklare att ersätta skador vid arbetsresa i den allmänna trafikförsäkringen.

Optimal prevention och rehabilitering

Med fullt kostnadsansvar i den meningen att försäkringen verkligen täcker alla förväntade kostnader och försäkringspremien återspeglar detta på ett rättvisande sätt, ges goda förutsättningar för en samhällsekonomisk optimering av förebyggande insatser mot arbetsskador. Detta blir försäkringstagarens uppgift. För företaget gäller det att jämföra kostnaden för prevention med den nytta denna ger i form av minskad skaderisk (färre och/eller lindrigare skador). Optimum inträffar när den marginella kostnaden för preventiva insatser är lika stor som marginalintäkten av preventionen mätt som lägre framtida försäkringspremie.

På motsvarande sätt identifieras den optimala mängden insatser för rehabilitering. Ur företagets synvinkel är det återigen en fråga om att jämföra kostnaden för insatserna med utbytet av dessa i form av lägre framtida försäkringspremie. Optimum inträffar när den förväntade

minskningen av försäkringspremierna precis täcker marginalkostnaden för insatserna. De insatser som det är fråga om kan vara av skilda slag, såsom:

- Sjukvård i vid mening, mental och fysisk träning
- Hjälpmedel för att klara tidigare arbete
- Ändrade arbetsuppgifter
- Omplacering inom företaget
- Byte av arbetsplats/företag, ev. efter omskolning etc.
- Förtidspensionering

Vinsten av dessa insatser ligger – ur företagets synvinkel – framför allt däri att ersättningen för det inkomstbortfall som arbetsolyckan ger upphov till blir mindre. Detta uppnås genom att den olycksdrabbade får tillbaka hälsa och arbetsförmåga. Vinsten blir större om insatserna kan göras snabbt och i samklang med varandra, dvs. *orkestrerat*. I den mån som arbetsskadeförsäkringen ersätter sveda och värk är minskade utgifter för detta också en del av den vinst som arbetsgivaren gör.

Observera att det nu förutsätts att arbetsskadeförsäkringen täcker *alla* kostnader som är förknippade med en arbetsolycka och att den premie som den försäkrade arbetsgivaren får betala är kostnadstäckande (inklusive administrationskostnad). Det är också förutsatt att premiesättningen är nyanserad med hänsyn till förekommande risker och fortlöpande anpassas till ändrade förhållanden. För detta krävs att försäkringsbolagen är välinformerade om det förebyggande arbete som bedrivs i företagen samt om de rehabiliteringsmöjligheter som finns hos olika vårdgivare m.fl. Räcker detta?

God information är en nödvändig men knappast tillräcklig förutsättning för samhällsekonomisk effektivitet. Avgörande är att informationen används. Eftersom beslut om förebyggande insatser tas av respektive arbetsgivare själv, är det en naturlig uppgift för denne att kartlägga förekommande risker och att bli medveten om hur förebyggande arbete kan påverka riskbild och försäkringspremier. I stor utsträckning kan detta ske genom samtal med anställda och deras fackliga företrädare, men det krävs också kompletterande information om hur försäkringsbolagen sätter sina premier. Det är inte ovanligt att dessa kartläggningar görs med hjälp av det försäkringsbolag företaget för tillfället har kontakt med, men det skulle kunna vara en fördel att utnyttja en oberoende försäkringskonsult för ändamålet. Det får avgöras från fall till fall.

De rehabiliterande insatserna fungerar på samma sätt som de förebyggande insatserna i den mån som det handlar om ändrade arbetsuppgifter, omplacering och annat som arbetsgivaren själv fattar beslut om. Behovet av konsult hjälp gäller då enbart frågan om hur olika åtgärder påverkar den framtida försäkringspremien i arbetsskadeförsäkringen. Handlar det däremot om program för hälsoförbättring, omskolning och liknande insatser för vilka arbetsgivaren saknar särskild kompetens, ligger det nära till hands att överlåta de konkreta besluten om dessa på försäkringsbolaget. Det blir upp till försäkringsbolagen att formulera och marknadsföra vård- och rehabiliteringsprogram, varigenom arbetsgivarnas uppgift reduceras till att bevaka hur marknaden för detta slags försäkringar utvecklas.

Lägg märke till att det är försäkringsbolaget som på arbetsgivarens uppdrag orkestrerar rehabiliteringen i detta fall. De skadedrabbade individerna själva har en underordnad roll. De kan naturligtvis vägra att ta emot den vård m.m. som erbjuds, men de kan inte kräva en alternativ form av rehabilitering om inte merkostnaden för detta är inkluderad i försäkringspremien. Ej heller kan arbetsgivaren lägga sig i hur försäkringsbolaget agerar. Har arbetsgivaren synpunkter på det konkreta innehållet i rehabiliteringsprogrammet, får dessa tas upp i samband med förnyelse av kontraktet och fastställande av försäkringspremien.

Som vanligt krävs det en *tillsynsmyndighet*. Dess primära roll är att se till att förekommande försäkringar är förenliga med den lagstiftning som finns angående nivån på ersättningar av olika slag. Om det är en konkurrens fördel, kan enskilda arbetsgivare vilja ha en mer omfattande försäkring än vad lagstiftningen kräver. Ett skäl kan vara att detta underlättar rekryteringen av personal och/eller bidrar till att dämpa de anställdas lönekrav. Är dessa effekter tillräckligt starka, kan det vara en företagsekonomisk fördel för ett företag att utöka försäkringen över miniminivån.

Självrisk

Så länge som det är möjligt att använda väl differentierade försäkringspremier, som löpande anpassas till den aktuella risksituation, finns det inget behov av *självrisk* i arbetsskadeförsäkringen. Företagen får då omedelbar utdelning i form av premiesänkning på alla mått och steg de tar för att minska/mildra risken för arbetsskador. En sådan perfekt premiesättning är dock inte alltid möjlig, varför det finns anledning att överväga andra metoder för att stärka försäkringstagarnas incitament att vidta åtgärder som minskar/mildrar förekomsten av arbetsskador.

En möjlighet är att en statlig myndighet förelägger företagen åtgärder som förbättrar arbetsmiljön, vården eller rehabiliteringen ("reglering"). Nackdelen med detta är att man har svårt att ta hänsyn till att en viss åtgärd kostar olika mycket för olika företag. I förhållande till den optimala situationen vid perfekt premiedifferentiering blir det för låga krav på företag med låga kostnader och för höga krav på företag med höga kostnader (Lyttekens, 1985).

En annan möjlighet är att ge försäkringen med viss självrisk, exempelvis på så sätt att vissa skador inte ersätts alls eller bara ersätts med en del av kostnaden. Detta bör ske utan att de skadade själva blir lidande. Dessa bör alltså få all behövlig vård utan avgift och 100 procent kompensation för inkomstbortfallet, bara med den ändringen att en del av ersättningen inte belastar försäkringen, utan respektive företag direkt. Handlar det om en egenföretagare innebär självrisken att nettoersättningen blir mindre än fullständig.

Här har förutsatts att arbetsgivaren har full kontroll över vad som sker på arbetsplatsen och därför ensam är ansvarig för de skador som inträffar på grund av "den mänskliga faktorn". I den mån som personalen kan påverka risken för skada, bör också de anställda själva bidra till kostnaden för inträffade skador, helst på så sätt att ett löneavdrag utgår i förhållande till underlåtelser att vidta preventiva åtgärder, t.ex. att bära skyddshjälm när detta är påkallat. Detta förutsätter att underlåtelserna kan observeras.

Går det inte att direkt observera de anställdas riskbeteende, kan preventivt beteende stimuleras på indirekt väg genom att de anställda får löneavdrag i proportion till de skador som *faktiskt* inträffar, exempelvis med 5 procent av den faktiska skadekostnaden. Detta administreras enklast genom att ersättningen för inkomstbortfallet sätts lägre än 100 procent. Eftersom "löneavdraget" inte differentieras efter de anställdas riskbeteende, är detta dock en ganska trubbig metod. Den strider dessutom mot den grundläggande idén med försäkringar, nämligen att risker

som ingen direkt rör över skall "poolas". Men, som sagt, detta kan vara den enda möjligheten att alls påverka de anställdas beteende.

Hursomhelst är det meningen att försäkringsbolaget ensamt skall svara för orkestreringen av den vård och rehabilitering som behövs.

Alternativ

Här har det tagits för givet att samordningsansvaret skall ligga på fristående, konkurrerande försäkringsbolag. Fördelen med konkurrens är som nämnts att bolagen tvingas eftersträva en differentiering av försäkringspremierna för olika kategorier försäkringstagare.

I princip skulle en statlig monopolförsäkring också kunna praktisera en avancerad premiedifferentiering, men det är svårt att tro att man kommer att göra detta i praktiken. Den prisdifferentiering som är naturlig för en monopolist sker med avseende på kundernas priselasticitet snarare än deras förväntade skadekostnader.

I Sverige handhas den separata arbetsskadeförsäkringen inom socialförsäkringens ram. Beträffande premiesättningen har det bestämts att differentiering efter risk inte alls får förekomma. De ersättningar som blir aktuella täcker bara en mindre del av de totala kostnaderna och betalas med en arbetsgivaravgift. Premiesättningen rymmer alltså inget som helst incitament till vare sig prevention eller effektiv skadehantering.

Ett tänkbart alternativ är att samordningsansvaret och finansieringen läggs på *landstingen*. I och med att de måste ersätta inkomstbortfallen får de goda skäl att orkestrera de insatser som krävs i form av vård och rehabilitering för att i möjligaste mån förkorta den period som de skadade inte arbetar. Svagheten i denna modell är bristen på incitament för förebyggande insatser. Arbetsgivarna kan slå sig till ro med att veta att kostnaden för eventuella skador täcks av landstinget. Om det övergripande ansvaret istället läggs på *arbetsförmedlingarna* eller *försäkringskassorna*, blir utfallet ungefär detsamma. Det blir då dessa organs sak att orkestrera och finansiera de insatser som blir aktuella.

Sammanfattningsvis kan sägas att de här nämnda alternativen har påtagliga nackdelar jämfört med att försäkringen sköts av konkurrerande fristående försäkringsbolag. Den största svagheten är att alternativen ger svaga incitament till prevention. Vare sig försäkringskassor, landsting eller arbetsförmedlingar har möjlighet att engagera arbetsgivarna i det förebyggande arbetet. Och de har också svårt att engagera arbetsgivarna i skadehanteringen. De delar som arbetsgivarna annars skulle svara för tenderar därför att bli eftersatta. Problemet kan mildras genom att

arbetsgivarna lagstiftningsvägen åläggs att medverka, men det är svårt att tro att man kan nå säkert långt på den vägen.

Skydd mot inkomstbortfall m.m. vid sjukdom

Vi har här talet om skador i samband med *olyckor* i trafiken respektive på arbetet. Motsvarande gäller olyckor som inträffar vid t.ex. idrottsutövning. Utmärkande för dessa skador är att de kan kopplas till en viss aktivitet och att man därför kan finansiera dem med avgifter som är knutna till just denna aktivitet. Detta öppnar möjligheten att använda en traditionell försäkringslösning och på så sätt förmå ansvariga personer att engagera sig i såväl det förebyggande arbetet som arbetet med att behandla inträffade skador på ett adekvat sätt.

I Sverige har vissa yrkesgrupper juridiskt ansvar för skador som inträffar. I sådana fall är det lämpligt att ha en särskild ansvarsförsäkring för de ersättningsanspråk som kan komma att riktas mot yrkesutövningen. Bland annat läkare har en sådan försäkring. Ett problem med många ansvarsförsäkringar är att de enbart gäller vid försumlighet i tjänsteutövningen och att det måste prövas från fall till fall om försumlighet ligger bakom en skada. Eftersom detta är något som man kan ha delade meningar om, är detta slags försäkringar förknippade med segdragna rättstvister, inte minst i USA. I Sverige har problemet mildrats därigenom att frågan om ersättning till drabbade patienter separerats från frågan om vårdpersonalens ansvar. Patientförsäkringen bekostar ersättningar till skadade utan att en ansvarig person pekats ut, samtidigt som ansvarsfrågan hänskjuts till en fristående nämnd.⁴

Ytterligare ett steg i denna riktning är att inte alls bry sig om ansvarsförhållandena, utan bara ersätta de skadade, för så vitt det inte handlar om kriminella handlingar, exempelvis medveten spridning av HIV. Det naturliga är i så fall att ett skydd av detta slag omfattar hela befolkningen, men historiskt har denna typ av skydd varit förbehållen förvärvsarbete och i många länder betraktas skyddet alltjämt som en löneförmån snarare än en medborgerlig rättighet. I USA, för att ta ett exempel, är huvudregeln att anställda och deras familjer erbjuds vård, rehabilitering och kompensation för inkomstbortfall genom respektive arbetsgivares försorg, medan federala och statliga myndigheter erbjuder motsvarande sjukvårdsförmåner till pensionärer och andra personer utanför arbets-

⁴ På motsvarande sätt skulle banker kunna ha en särskild "placeringsförsäkring", som under vissa förutsättningar ersätter kunder för en dålig placering, varefter man i särskild ordning fick ta ställning till om kundens rådgivare uppträtt försumligt eller inte.

marknaden (fattiga). Egna företagare förutsätts skaffa sig skyddet på egen hand, men långt ifrån alla gör detta.

I bland annat Sverige är skyddet mot inkomstbortfall m.m. vid sjukdom utformat som en medborgerlig *rättighet*, dock utan att vara helt och hållet skattefinansierat. Den del av ersättningen som utgår som sjuklön betalas direkt av respektive arbetsgivare. Eftersom den senare normalt inte kan påverka anställdas hälsa, annat än marginellt, har sjuklönen som tidigare påpekats karaktär av ren skatt. För att undvika denna belastning har arbetsgivare skäl att inte anställa personer som löper hög risk att bli sjuka. Beträffande de skattefinansierade delarna av ”sjukförsäkringen” är landsting, försäkringskassor, arbetsförmedlingar och andra myndigheter involverade. Vi har här alltså en situation, där ingen behöver ta ansvar för helheten. Som tidigare påpekats innebär detta en risk för suboptimering av såväl förebyggande insatser som insatser för att effektivisera skadehanteringen.

Behov av en huvudman

För att komma bort från denna situation behöver någon av aktörerna ges ett samordnande huvudansvar för de ersättningar som ingår i skyddet. *Danmark* erbjuder ett exempel på hur detta kan göras. Där vilar huvudansvaret på kommunerna, som följdriktigt också står för finansieringen av de insatser som är påkallade. Kommunerna sköter all kontantersättning, inte bara socialbidrag som i Sverige, utan också sjukpenning och förtidspension, som försäkringskassorna sköter i vårt land. Dessutom svarar de danska kommunerna för den rehabilitering som blir aktuell. Eftersom de kan använda såväl utbildning som lönesubventioner i rehabiliteringssyfte, kan de danska kommunerna på denna punkt sägas fullgöra den roll som arbetsförmedlingarna har i Sverige. Sammanfattningsvis får danska kommuner på detta sätt en god möjlighet att anlägga ett helhetsperspektiv på skadehanteringen.

En väsentligt annorlunda modell har valts i *Nederländerna*. Där är det arbetsgivarna som har huvudansvaret för det mesta av ersättningarna, men inte vården. De är inte bara skyldiga att svara för sjuklön i 12 månader, utan också, om detta blir aktuellt, förtidspension upp till 5 år. Detta gäller tillsvidareanställd personal. Enligt lag är de nederländska företagen också skyldiga att ägna sig åt förebyggande åtgärder, något som är frivilligt för danska företag. En ytterligare skillnad mellan företagens situation i Danmark och Nederländerna är att danska företag är tillåtna att avskeda personer som är frånvarande på grund av sjukdom mer än ca

4 månader, medan nederländska företag inte alls har denna möjlighet beträffande tillsvidareanställda.

Hur dessa skillnader i systemens utformning påverkar arbetsmarknaden och arbetslivet har undersökts av Jan Høgelund och Theo J. Veerman (2000). Närmare bestämt har de studerat situationen för personer med ryggbesvär 1995-97. I det nederländska materialet ingår endast privatanställda, medan det danska materialet också omfattar anställda i de 24 största kommunerna. Som väntat kan man se en stor skillnad i sannolikheten att bli avskedad under sjukfrånvaro. Denna risk uppmättes till 48 % i Danmark mot endast 11 % i Nederländerna. För dem som avskedas tar det 4-5 gånger längre tid att komma tillbaka i Danmark än i Nederländerna. Bägge dessa observationer talar för den nederländska modellen. I motsatt riktning pekar observationen att de nederländska företagen bedriver en förhållandevis restriktiv anställningspolitik. För att undgå de nämnda skyldigheterna undviker företagen tillsvidareanställningar. Jämfört med Danmark har en större del av den nederländska arbetskraften temporärt jobb.

Ser vi på utfallet av dessa modeller, råder det knappast någon tvekan om att danskarna har lyckats bäst. Tillsammans med Sverige utgör Nederländerna och Norge de länder i Västeuropa som har haft högst sjukfrånvaro sedan mitten på 1980-talet, medan Danmark, Tyskland och Storbritannien hör till gruppen med lägst sjukfrånvaro (Nyman m.fl., 2002). Den nederländska metoden att lägga ett stort ansvar på arbetsgivarna i kombination med restriktioner för företagets anställningspolitik har uppenbarligen inte givit avsett resultat. Fördelen är att frånvaroperioderna blir relativt korta, men denna fördel uppvägs av att folk får svårt att hitta en tillsvidareanställning (att vara frånvarande från). Det är en överhängande risk med denna modell att det utvecklas ett A-lag ("insiders") och ett B-lag ("outsiders") på arbetsmarknaden.

Tyskland är ett annat land med låg sjukfrånvaro.⁵ Den där använda modellen skiljer sig från både den danska och nederländska modellen därigenom att det i Tyskland är försäkringskassorna som har det övergripande ansvaret. Eftersom de tyska försäkringskassorna svarar för finansieringen av både vård och kontantersättning har de en position som möjliggör en lämplig orkestrering av de insatser som kan komma ifråga. Eftersom finansieringen sker med avgifter som betalas av arbetsgivarna, rymmer också modellen möjligheter att stimulera förebyggande insatser, i

⁵ I det statistiska underlaget ingår enbart forna Västtyskland.

varje fall när det gäller sjukdomar som beror på arbetsmiljön, helt enkelt genom att företag som gör sådana insatser ges rabatt på avgiften.⁶

Det bör nu framhållas att Storbritannien också har låg sjukfrånvaro, trots att man där inte har en lika långtgående samordning som i Danmark och Tyskland. I Storbritanniens fall handlar det snarast om att kontantersättningen är låg. Ersättningen från det offentliga systemet är ”flat rate” på relativt låg nivå, varför personer med lite högre inkomst får vidkännas en kraftig inkomstminskning vid sjukdom. I någon mån kompenseras dock detta av att man köper privata inkomstförsäkringar, både individuellt och kollektivt.

I skenet av dessa resultat framstår den svenska diskussionen om hur ”ohälsotalet” skall kunna sänkas som ganska märklig. Antagandet att sjukfrånvaron i långa stycken är ett arbetsmiljöproblem är gripen ur luften. En politik som ändå bygger på detta antagande är farlig. Det är risk att ökade bördor på de svenska arbetsgivarna enligt nederländsk modell ger samma effekt som i Nederländerna, dvs. en uppdelning av arbetsmarknaden i insiders och outsiders, utan att detta ger någon mer påtaglig effekt på den totala sjukfrånvaron. Skall utländska förebilder sökas, verkar det finnas mer att lära i Danmark och Tyskland.

Moral hazard

Avslutningsvis skall noteras att det sannolikt krävs ett betydande mått av självrisk i den typ av sjukförsäkring som nu diskuteras. Som tidigare påpekats kan självriskan introduceras genom att vissa skador helt utesluts från försäkringen, eller genom att bara en del av skadan ersätts. Ersättningen för inkomstbortfall kan vara mindre än 100 % och den vård och rehabilitering som erbjuds kan erbjudas med viss avgift.

⁶ Vad gäller andra förebyggande insatser, exempelvis att minska rökningen, förefaller ingen av de nämnda modellerna ha något försteg framför de andra. Det handlar då om hälsoupplysning, tobaksskatter m.m. som beslutas i annan ordning.

Referenser

- Björklund, A, P. G. Edebalk, R. Ohlsson & L. Söderström, (1998), *Välfärdsolitik i kristid – håller arbetslinjen*, SNS förlag, Stockholm.
- Diamond, P. A. (1977), "Insurance theoretic aspects of workers' compensation", i Blinder, A. S. & Ph. Friedman (red.), *Natural resources, uncertainty and general equilibrium systems*. Academic Press, New York.
- Falloon, I m.fl., (1997), *Integrerad psykiatri*, Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut, SPRI. Psykologia, Stockholm.
- Høgelund, J. & T. J. Veerman (2000), "Reintegration: Public or private responsibility, The Dutch and Danish reintegration policy towards work incapacitated persons", The year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000.
- Lyttkens, C. H. (1985), *Swedish work environment policy, An economic analysis*, Lund Economic Studies 37, Lund.
- Malm, U, L. Lundin & W. Rutz (1990), *Att bistå vid schizofreni*. Psykiatriska kliniken Centrum, Göteborg, Psykiatriska rehabiliteringskliniken, Jönköping och Psykiatriska kliniken, Visby.
- Malm, U. (2002) (red.), *Case management, Evidensbaserad integrerad psykiatri*, Studentlitteratur, Lund.
- Nygren, Å. m.fl. (2002), "Vetenskaplig utvärdering av prevention och rehabilitering vid långvarig ohälsa, Några exempel och förslag," i *SOU 2002:5*.
- Nyman, K, S. Bergendorff & E. Palmer (2002), *Den svenska sjukan, Sjukfrånvaron i åtta länder*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2002:49.
- NOU 1994:20, "Personskadeerstatning, Offentliga velferdsordningar, När bör de erstattes av marknadsbaserade försäkringslösningar?", Fritiof Salvesen.
- SOU 2000:78, *Rehabilitering till arbete, En reform med individen i centrum*, Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.
- Statskontoret (2001), "Ett effektivt rehabiliteringsarbete? – Om försäkringskassans köp av rehabiliteringstjänster," PM 2001-10-26.
- Söderström, L, K. Rikner & K. Turtell (1996), "Om förutsättningarna för en privat arbetsskadeförsäkring", *Working papers in public economics, labour economics and human capital research* 1996:3, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Söderström, L, A. Björklund, P. G. Edebalk & A. Kruse (1999), *Från dagis till servicehus – välfärdsolitik i livets olika skeden*. SNS förlag, Stockholm.

Söderström, L, F. Andersson, P. G. Edebalk & A. Kruse (2000),
Privatiseringens gränser – perspektiv på välfärdspolitiken. SNS förlag,
Stockholm.

Pensionsmodeller för ett nytt århundrade

Eskil Wadensjö¹

Varför pensionsreformer?

Det finns goda argument för att undvika att genomföra pensionsreformer, framför allt gäller det pensionsreformer som innebär försämrade villkor för någon grupp. Individer inrättar sitt arbetsliv efter hur pensionssystemet ser ut och det är svårt att göra snabba anpassningar efter ändrade bestämmelser. Ingen kan retroaktivt ändra sitt arbetskraftsdeltagande. Pensionsreformer har lett till intensiva politiska debatter inte minst i Sverige. Några exempel är debatten vid införandet av folkpensionen 1913, reformförslaget 1936 som ledde till att socialdemokraterna lämnade regeringsmakten för att återkomma efter valet på hösten samma år och inte minst ATP-striden med såväl folkomröstning som nyval. Det nya pensionssystemet tillkom efter en lång process. Den första utredningen startade på 1980-talet, principbeslutet togs 1994, det definitiva beslutet 1998 och det nya pensionssystemet har trätt i kraft till alla delar först under början av detta decennium. Övergången till det nya systemet är gradvis. Under många år framöver kommer de som pensioneras att ha en del av sin pension enligt ATP-systemets regler.

När det nu är så svårt att genomföra pensionsreformer, varför har Sverige nyligen genomfört en mycket omfattande pensionsreform? Och varför har så många andra länder genomfört eller står i begrepp att genomföra pensionsreformer?

Orsakerna är att söka i demografiska och ekonomiska förändringar under de senaste decennierna, dvs. sedan besluten om de tidigare pensionssystemen hade fattats. För det första har tillväxtstakten minskat i våra ekonomier. Sverige utgör ett tydligt exempel. När ATP beslutade under slutet av 1950-talet så förväntades en tillväxt som den under 1950-talet. Nu blev den under 1960-talet till och med än högre, men har sedan dess varit betydligt lägre. En andra orsak är att andelen äldre i befolk-

¹ Eskil Wadensjö är professor i arbetsmarknadspolitik på Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet.

ningen långsiktigt ökar i våra länder. Det finns två faktorer bakom denna förändring. För det första är fertiliteten låg, lägre än vad som behövs för en långsiktigt konstant befolkning. Nya kohorter blir inte som tidigare större än tidigare födda kohorter. Befolkningspyramiden upphör att vara en pyramid. För det andra så ökar medellivslängden. Andelen som är äldre ökar kontinuerligt och andelen som är i aktiv ålder tenderar nu att minska. Tidigare uppvägdes uppgången i andelen äldre av att andelen barn och unga minskade. Förändringen i ålderssammansättning leder till att andelen i arbetskraften och andelen sysselsatta av befolkningen minskar. Denna tendens förstärks av att ungdomarnas inträde i arbetskraften sker senare nu än tidigare och av att många lämnar arbetskraften före normal pensionsålder.

En låg tillväxt, en ökad andel äldre, tendenser till senarelaggt inträde och tidigarelaggt utträde gör att man i olika länder söker efter åtgärder som kan minska problemen. Det är en bakgrund till de många pensionsreformerna. Jag skall först gå in på några av de bakomliggande utvecklingstendenserna för att sedan närmare behandla olika typer av pensionsreformer.

En ökande andel äldre

Under lång tid har andelen äldre ökat i de industrialiserade länderna. Utvecklingen startade tidigt i de skandinaviska länderna, speciellt i Sverige. Men utvecklingen är nu gemensam för alla industrialiserade och många icke-industrialiserade länder. Tabell 1 nedan visar utvecklingen mellan 1970 och 2000 i ett antal länder och en prognos för tiden fram till 2050.

Det finns som tidigare nämnts två huvudfaktorer bakom denna utveckling. Den första är att fertiliteten sjunker – antalet barn som en kvinna i genomsnitt får minskar och antalet barn som föds ett givet år tenderar därmed att bli färre. Nya kohorter blir mindre än tidigare kohorterna. Befolkningspyramiden blir därmed inte längre en pyramid. Fortfarande är de största ettårsgrupperna i Sverige de som föddes i mitten av 1940-talet. För vissa länder går denna utveckling snabbt. Det gäller Kina med sin ettbarnspolitik men också länder som Italien och Tyskland som under ett antal år haft mycket låga födelsetal. Under de första decennierna av efterkrigstiden hade Sydeuropa en betydligt högre fertilitet än Nordeuropa. Nu är bilden den motsatta. Av de länder som redovisas i tabellen kommer Italien att ha den högsta andelen äldre om

nuvarande utvecklingstendenser fortsätter just på grund av den låga fertiliteten.

Tabell 1. Andel av befolkningen 65 år och äldre och 80 och äldre i några länder (procent). (U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration & U.S. Census Bureau, *An Aging World 2001*, Washington, D.C.)

| Land | 1975 | | 2000 | | 2015 | | 2030 | |
|----------------|------|-----|------|-----|------|-----|------|------|
| | 65+ | 80+ | 65+ | 80+ | 65+ | 80+ | 65+ | 80+ |
| Danmark | 13.4 | 2.4 | 14.9 | 4.0 | 18.9 | 4.4 | 23.0 | 7.1 |
| Norge | 13.7 | 2.5 | 15.2 | 4.4 | 17.4 | 4.6 | 22.0 | 6.6 |
| Sverige | 15.1 | 2.7 | 17.3 | 5.0 | 21.4 | 5.7 | 25.1 | 8.6 |
| | | | | | | | | |
| Frankrike | 13.5 | 2.5 | 16.0 | 3.7 | 18.8 | 5.8 | 24.0 | 7.5 |
| Italien | 12.0 | 1.9 | 18.1 | 4.0 | 22.2 | 6.8 | 28.1 | 9.0 |
| Storbritannien | 14.0 | 2.4 | 15.7 | 4.0 | 18.4 | 4.9 | 23.5 | 7.0 |
| Tyskland | 14.8 | 2.2 | 16.2 | 3.5 | 20.2 | 5.4 | 25.8 | 7.2 |
| | | | | | | | | |
| Japan | 7.9 | 1.1 | 17.0 | 3.7 | 24.9 | 7.0 | 28.3 | 11.1 |
| USA | 10.5 | 2.1 | 12.6 | 3.3 | 14.7 | 3.8 | 20.0 | 5.3 |

Den andra faktorn bakom utvecklingen mot en ökad andel äldre är att livslängden ökar. Under 1800-talet och första delen av 1900-talet skedde det framför allt genom att barnadödligheten och till viss del dödligheten bland vuxna i aktiv ålder minskade. Infektionssjukdomarnas härjningar begränsades kraftigt. Nu ökar livslängden främst genom att de som uppnår pensionsåldern lever allt fler år. Tendensen mot ökad förväntad livslängd har varit stark i de flesta industrialiserade länderna. Bland de länder som har haft en snabb sådan utveckling hör Japan och Sverige. I tabell 1 ser vi att Japan och Sverige för närvarande har en lika stor andel äldre men att den kommer att öka snabbare i Japan på grund av såväl låga födelsetal som lång förväntad livslängd.

I tabell 2 redovisas utvecklingen av förväntad livslängd i Sverige. Det pekar på att förväntat antalet år efter 65 år kontinuerligt ökar och därmed också på att antalet personer som erhåller pension och som kräver betydande insatser av vård och omsorg kommer att öka. Utvecklingen är gemensam för de nordiska länderna om än med vissa skillnader. År 2000 var den förväntade livslängden för män 77.9 år i Island, 77.4 år i Sverige, 75.6 år i Norge, 74.3 år i Danmark och 74.1 år i Finland. För kvinnorna var motsvarande tal 82.0 år i Sverige, 81.5 år i

Island, 81.1 år i Norge, 81.0 år i Finland och 79.0 år i Danmark. (Uppgifterna är hämtade från Nordisk Statistisk Årsbok 2001).

Tabell 2. Återstående medellivslängd vid födelsen och vid 65 års ålder i Sverige. (SCB (2001), Befolkningsstatistik: Återstående medellivslängd 1751-2000.)

| År | Män | | Kvinnor | |
|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| | vid födelsen | vid 65 år | vid födelsen | vid 65 år |
| 1901-1910 | 54.53 | 12.81 | 56.98 | 13.69 |
| 1911-1920 | 55.60 | 12.84 | 58.38 | 13.69 |
| 1921-1930 | 60.97 | 13.24 | 63.16 | 13.85 |
| 1931-1940 | 63.76 | 13.06 | 66.13 | 13.64 |
| 1941-1950 | 68.06 | 13.60 | 70.65 | 14.30 |
| 1951-1960 | 70.89 | 13.85 | 74.10 | 15.00 |
| 1961-1970 | 71.73 | 13.93 | 76.13 | 16.05 |
| 1971-1980 | 72.76 | 14.10 | 78.10 | 17.47 |
| 1981-1985 | 73.55 | 14.60 | 79.53 | 18.39 |
| 1986-1990 | 74.37 | 15.09 | 80.22 | 18.91 |
| 1991-1995 | 75.60 | 15.70 | 80.98 | 19.42 |
| 2000 | 77.38 | 16.69 | 82.03 | 20.08 |

Faktorer bakom den förändrade åldersfördelningen

Minskande födelsetal

Minskade födelsetal leder till att befolkningspyramiden får ett annat utseende. Den blir inte längre en pyramid. Det blir än mer markerat när födelsetalen är så låga att befolkningen långsiktigt minskar.

Ökande förväntad livslängd

En ökad livslängd – speciellt om det sker genom att personer som uppnått 65 år lever längre – leder till att en större andel av befolkningen är 65 år och äldre.

En sjunkande andel sysselsatta bland dem i aktiv ålder

Utvecklingen mot en åldrande befolkning får konsekvenser för arbetsmarknaden och därmed samhällsekonomiska konsekvenser. För det första så innebär utvecklingen att andelen av befolkningen som är i aktiv ålder minskar, trots att andelen under denna ålder (barn, ungdomar) minskar. Varje person i aktiv ålder måste försörja fler personer i passiv ålder. Givet att standarden för dem i passiv ålder inte försämras relativt sett, innebär det ett ökat skatteuttag. Ett ökat skatteuttag har konsekvenser för arbetskraftsefterfrågan och arbetskraftsutbudet.

Problemet försvåras av att de finns en tendens till ökat tidigt utträde ur arbetslivet (*early exit*), dvs att personer lämnar arbetskraften före ordinarie pensionsålder. I en del länder har denna tendens förstärkts genom speciella program som underlättar tidigt utträde. Efterlönen i Danmark och arbetslöshetspensionen i Finland är två typiska exempel.

Tabell 3. Tidigt utträde ur arbetslivet. Andel sysselsatta av befolkningen i åldersgruppen 55-64 år under år 2001. (OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris.)

| Land | Män | Kvinnor |
|----------------|------|---------|
| Danmark | 63.1 | 49.8 |
| Finland | 46.7 | 45.1 |
| Island | 91.0 | 80.2 |
| Norge | 72.3 | 62.3 |
| Sverige | 69.6 | 64.3 |
| | | |
| Frankrike | 41.4 | 31.8 |
| Nederländerna | 50.5 | 28.0 |
| Storbritannien | 61.6 | 43.2 |
| Tyskland | 45.4 | 28.4 |
| Österrike | 37.9 | 17.4 |
| | | |
| Japan | 77.5 | 47.3 |
| USA | 65.8 | 51.6 |

I tabell 3 redovisas hur stor andel av befolkningen i åldern 55-64 år som är sysselsatt i olika länder. Det framgår att arbetskraftstalen i alla länder med undantag av Island är låga. Många har lämnat arbetskraften före pensionsåldern och olika undersökningar pekar på att tendensen har

förstärkts under de senaste decennierna. Vi ser att de nordiska länderna med undantag av Finland har relativt högt arbetskraftsdeltagande. Även USA och speciellt Japan har höga tal medan de är låga i många mellan- och sydeuropeiska länder. De problem med tidigt utträde vi diskuterar i Sverige är än större i andra EU-länder.

Skillnader mellan olika länder återspeglar i hög grad skillnader i politik mellan länderna. De länder som har låga tal har ofta försökt att i perioder av arbetslöshet underlätta för yngre att få arbete genom att erbjuda äldre arbetstagare att gå i pension före ordinarie pensionsålder. Resultatet har inte blivit det önskade. Ungdomar har inte fått arbete i större utsträckning, medan däremot har de äldre lämnat arbetskraften.

Problemet försvåras också av en tendens till senare inträde på arbetsmarknaden. Unga studerar längre och det tar också ofta längre tid än tidigare att gå från studier till arbete. För många sker ett gradvist inträde i arbetslivet under ganska lång tid. Mönstret skiljer sig mellan olika länder. Tabell 4 visar på motsvarande sätt skillnader mellan olika länder vad gäller hur stor andel av åldersgruppen 15-24 år som är i arbetskraften. Även här återspeglar skillnaderna i hög grad skillnader i institutioner mellan länderna.

Tabell 4. Sent inträde i arbetslivet. Andel sysselsatta av befolkningen i åldersgruppen 15-24 år under år 2001. (OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris.)

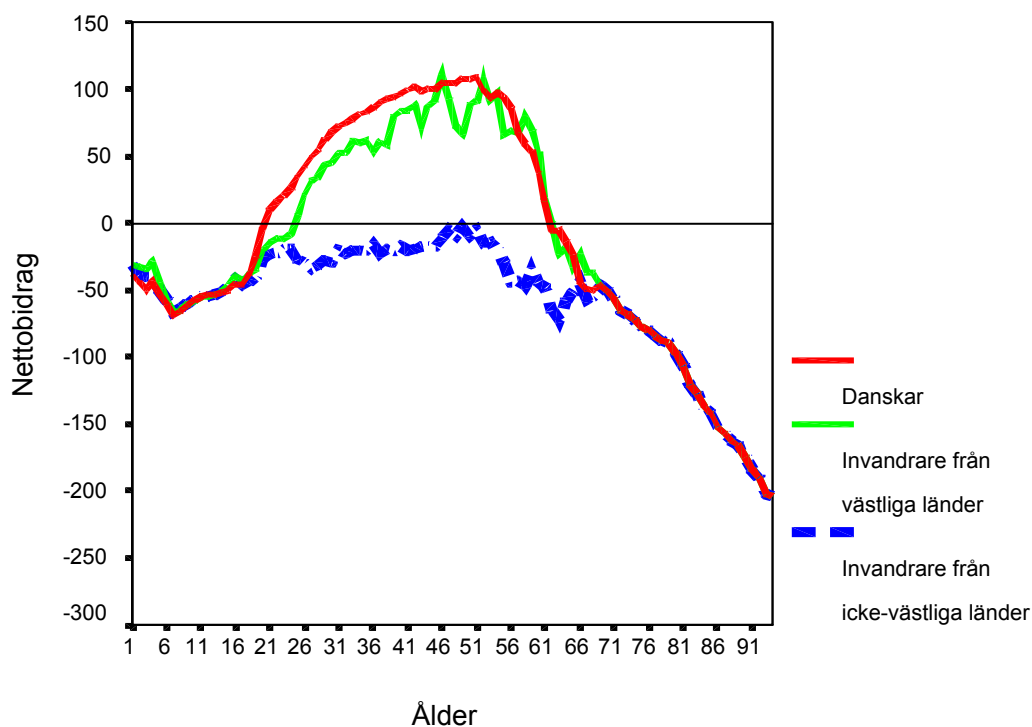
| Land | Män | Kvinnor |
|------------------------|------|---------|
| Danmark | 64.3 | 59.0 |
| Finland | 40.2 | 40.5 |
| Island (16-24) | 66.6 | 67.0 |
| Norge (16-24) | 57.9 | 55.0 |
| Sverige (16-24) | 47.3 | 48.5 |
| Frankrike | 27.8 | 20.7 |
| Nederländerna | 71.5 | 69.2 |
| Storbritannien (16-24) | 57.2 | 52.2 |
| Tyskland | 51.6 | 43.9 |
| Österrike | 55.6 | 47.2 |
| Japan | 41.6 | 42.4 |
| USA (16-24) | 59.4 | 56.2 |

De höga sysselsättningstalen i vissa länder (bl.a. Storbritannien och USA) beror till viss del på att skolungdomar i dessa länder ofta arbetar vid sidan av skolarbetet. Då även de med få arbetstimmar räknas som sysselsatta ger det höga tal.

En annan grupp av länder med relativt hög sysselsättning bland de unga är de som har lärlingssystem som Tyskland och Österrike. Det beror dels på att en lärling räknas som sysselsatt, vilket inte är fallet för dem som deltar i yrkesutbildning i skolform. Dels visar undersökningar att de som genomgått lärlingsutbildning oftare än de som genomgått yrkesutbildning i skolform får arbete direkt efter utbildningen.

I många länder är det dessutom så att andelen i arbetskraften och andelen sysselsatta sjunker bland dem som är i mellanåldrarna (25-54) – de åldrar då flest är sysselsatta. Delvis hänger det samman med att flyktingar och även andra grupper av invandrare i många länder har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Även andra grupper har fått ökade problem. De som har kort utbildning eller har någon funktionsnedsättning har fått ökade svårigheter på arbetsmarknaden. Faktorer bakom denna utveckling kan vara ökade arbetsgivarkrav vad gäller personalens utbildning och hälsa.

Figur 1. Nettoöverföringar till den offentliga sektorn efter ålder i 1998 i Danmark. (Wadensjö, Eskil och Orrje, Helena, *Immigration and the Public Sector in Denmark*, Aarhus University Press, 2002.)



Invandringen innebär ett tillskott till arbetskraften. Invandrarna anländer i regel till invandringslandet i yngre aktiv ålder. Det innebär att invandringen tenderar att föryngra befolkningen och höja andelen i aktiv ålder. Ett allvarligt problem är emellertid att invandrarna har svårt att komma in på arbetsmarknaden. I Figur 1 finns en beskrivning av nettoöverföringar till den offentliga sektorn efter ålder år 1998 i Danmark. Den pekar på att överföringar sker till barn och ungdomar och inte minst till äldre. Vi ser också att det finns stora skillnader mellan nettoöverföringarna till ”unga äldre” och till ”gamla äldre” per person. Det beror på att vårdkostnaderna ökar markant med stigande ålder. De skillnader som finns mellan danskar och invandrare från främst icke-västliga länder förklaras främst av att sysselsättningsgraden är mycket lägre i denna invandrargrupp.

Invandringen har alltså två varandra motverkande effekter. Då invandrare oftare är i aktiv ålder leder det till att arbetskraftsdeltagandet ökar. Det motverkas av att de har ett lägre arbetskraftsdeltagande givet ålder. Vilken effekt som överväger skiljer sig åt mellan länder och kan inom ett land variera över tiden.

De här beskrivna tendenserna till minskat arbetskraftsdeltagande och minskad sysselsättning bland unga och bland män oavsett ålder motverkas av ett ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande i åldersgrupperna från 25 och uppåt. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande närmar sig nu männens. Fortfarande kvarstår en skillnad och kvinnor arbetar i genomsnitt färre timmar på arbetsmarknaden. Det ökade kvinnliga arbetskraftsdeltagandet har motverkat de ovan redovisade trenderna mot lägre arbetskraftsdeltagande.

Försörjningskvoten påverkas

Andelen i aktiv ålder minskar (andelen barn och unga minskar men inte lika mycket som andelen äldre ökar). Det innebär att varje förvärvsarbetande försörjer fler.

Problemen försvåras av;

- ökad tendens till tidigt utträde från arbetsmarknaden
- senare inträde i arbetslivet
- minskat arbetskraftsdeltagande bland män i aktiv ålder
- svårigheter att integrera flyktingar på arbetsmarknaden

Problemen motverkas av;

- andelen kvinnor som är i arbetskraften ökar och en större andel av dem arbetar heltid

Politik för att motverka konsekvenserna av en åldrande befolkning

En åldrande befolkning innebär (om allt annat hålles konstant) att antalet äldre per sysselsatt ökar. Om inget annat förändras så leder det till problem med de offentliga finanserna. Det finns många sätt att minska detta ekonomiska problem. Jag skall här beröra olika typer av åtgärder som syftar till att minska de problem som en åldrande befolkningen kan leda till för arbetsmarknaden och samhällsekonomin.

Den enklaste metoden och den man i det längsta vill undvika är att sänka nivåerna i pensionssystemen och att sänka standarden inom vård och omsorg för de äldre. Att effektivisera vård och omsorg är en lösning som inte har dessa problem men samtidigt är det svårt att effektivisera sådan verksamhet. Närliggande denna typ av lösningar är att sänka ersättningsnivån i andra transfereringssystem och att sänka standarden och därmed kostnaderna i andra typer av offentlig verksamhet än den som är riktad till de äldre.

Andra åtgärder är sådana som kan leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande. En sådan åtgärd är en höjning av den formella pensionsåldern. Andra åtgärder syftar till att höja den faktiska pensionsåldern, dvs. att försöka motverka tidigt utträde från arbetsmarknaden. Ett exempel på en sådan åtgärd är en hårdare prövning av förtidspensioner, ett annat exempel är aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder för äldre arbetstagare. Det finns också åtgärder som syftar till ett uppmuntra till en tidigare övergång från utbildning till arbetslivet – inte genom att utbildningsnivåerna sänks – men så att den tid det tar att gå från utbildning till arbetsmarknad minskar. Ett högre arbetskraftsdeltagande kan också uppnås genom att kvinnornas arbetskraftsdeltagande ökar än mer vad gäller såväl antalet sysselsatta som antalet arbetstimmar. Det finns också bland många i aktiv ålder en undersysselsättning oftast manifesterad i form av arbetslöshet men också genom lågt arbetskraftsdeltagande. Det kan gälla grupper som invandrare men också de som har olika former av funktionsnedsättningar. Även på detta område finns olika typer av åtgärder.

Åtgärder för att minska de ekonomiska problemen som följer av en åldrande befolkning

- Reform av pensionssystemet (minskade kostnader, ökade intäkter)
- Sänkta ersättningar inom andra transfereringssystem
- Sänkt standard inom äldreomsorgen
- Sänkt standard inom andra typer av offentlig verksamhet
- Åtgärder syftande till ökad produktivitetstillväxt
- Åtgärder syftande till ett senare utträde från arbetsmarknaden
- Åtgärder syftande till ett tidigare inträde på arbetsmarknaden
- Åtgärder syftande till ett högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättning för mellanåldersgrupperna

Olika typer av pensionsreformer

Pensionsreformer är alltså endast en typ av åtgärder syftande till klara de påfrestningar för de offentliga finanserna som en ökad andel äldre leder till. Men de kan ha stor betydelse och det finns därför goda skäl att uppmärksamma dem. Det finns inte en typ av pensionsreform utan snarast lika många typer som antalet länder som förändrar sina pensionsystem. Det finns dock vissa grundelement i reformerna som ofta återkommer. Jag skall här ta upp de viktigaste av dessa grundelement.

Högre avgifter

Den kanske enklaste typen av pensionsreform är att behålla systemet men att höja avgifterna så att underskott i pensionssystemet motverkas. Bl.a. Finland, Frankrike och Storbritannien har genomfört den typen av höjningar. En nackdel med sådana höjningar är att de kan behöva bli mycket höga och därmed påverka arbetsutbud och sparande.

Lägre pensioner

Ett annat alternativ är att sänka pensionerna. Det kan göras inom ramen för existerande system. Relationen mellan avgifter, arbetade år eller inkomster (hur nu systemet är konstruerat) å ena sidan och utgående pension å andra sidan kan göras mindre förmånlig. I den svenska pensionsdebatten fanns förslag om att ATP-systemet skulle bibehållas men att antalet nödvändiga år för full pension skulle höjas från 30 och att antalet ”bästa” år som låg till grund för pensionen skulle höjas från 15. Sådana regelförändringar vad gäller pensionsberäkningarna har genom-

förts i bl.a. Italien, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Storbritannien och Tyskland.

En liknande metod är att ändra metoden för indexering av pensionerna så att den blir mindre fördelaktig. Finland, Japan och Tyskland har i likhet med Sverige använt denna metod.

I vissa länder har man haft en möjlighet för dem med många arbetsår att få full pension vid en lägre ålder än den allmänna pensionsåldern. Sådana möjligheter har försämrats under senare år i bl.a. Frankrike och Spanien.

Öka fondering

En orsak till problemen med pensionssystemen är att den ekonomiska tillväxten har varit låg under en längre tid. En möjlighet att försöka åstadkomma en högre tillväxt är att öka sparandet, och en av vägarna till ett ökat sparande är en ökad fondering inom pensionssystemen. Kanada, Mexico och Polen är länder som ökat fonderingen i sina pensionssystem.

Ökad vikt vid avtals- och privata pensioner

En väg att öka fonderingen som använts i en del länder är att ge ökad vikt vid avtals- och privata försäkringar. Här är det dock viktigt att uppmärksamma att alla avtalspensionssystem inte innebär fondering och att fonderingsmetoderna kan skilja sig åt. Länder som ökat inslaget av avtals- och privata försäkringar är bl.a. Australien, Danmark, Japan, Storbritannien och USA.

Höjd pensionsålder (mer flexibel pensionsålder)

En annan lösning är att höja pensionsåldern inom socialförsäkringssystemet. Under det senaste decenniet har det funnits en utveckling i denna riktning. Ett exempel är att flera länder, som tidigare haft en lägre pensionsålder för kvinnor, nu höjt den så att den är densamma som för män. Det gäller bl.a. Australien, Belgien, Grekland och Storbritannien.

En annan form av höjning av pensionsåldern går att finna i USA som beslutat att gradvis höja åldern för full pension inom socialförsäkringssystemet från 65 till 67.

I USA har också införts ett förbud för arbetsgivaren att ensidigt eller via avtal fastställa en obligatorisk pensionsålder (*mandatory retirement*). Sverige har nu följt efter genom att lagstifta om förbud mot avtal om obligatorisk pensionering som avser en ålder lägre än 67 år.

Relativt nytt i många länder är att införa möjligheter till en gradvis (deltids) pensionering. Tanken är att det skall kunna underlätta för en del att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Från ersättningsbestämda till avgiftsbestämda pensionssystem

Traditionellt har de flesta socialförsäkringar varit förmånsbestämda. Ett sätt att begränsa avgiftshöjningarna är att övergå till avgiftsbestämda system. En sämre ekonomisk utveckling och för pensionssystemet ogynnsamma demografiska förändringar innebär i sådana system en anpassning av förmånerna inte av avgifterna. Här är det nya svenska pensionssystemet innovativt genom att helt och hållet vara avgiftsbestämt. En mindre del är det i form av fondsparande. Huvuddelen är det i form av ett ”pay-as-you-go”-system som fungerar som fonderat system i den meningen att varje person har ett konto i systemet. Det är den senare delen som är det helt nya.

Olika typer av pensionsreformer

- Högre avgifter
- Lägre pensioner
- Öka fondering
- Ökad vikt vid avtals- och privata pensioner
- Höjd pensionsålder (mer flexibel pensionsålder)
- Från ersättningsbestämda till avgiftsbestämda pensionssystem

Det nya svenska pensionssystemet som exempel på olika typer av pensionsreformer

Den nya svenska pensionssystemet innehåller flera, dock inte alla, av de element som vi kan finna i pensionsreformer i olika länder.

1. Det är tveksamt om avgifterna blir högre. Formellt blir avgifterna lägre men det finns delar som tidigare finansierades av pensionsavgifter och som nu finansieras på annat sätt. Det gäller förtidspensionen och också garantipensionen (för dem med ingen eller låg avgiftsbestämd pension).

2. Pensionerna blir för många lägre i det nya än i det gamla systemet vid oförändrat sysselsättningsmönster. Det gäller speciellt de som inte arbetar många år och som har oregelbundna inkomster.

3. Det nya systemet innebär på sikt en omfattande fondering genom premiepensionsdelen. Fonderingen ökar också inom vissa av avtalspensionssystemen. På sikt innebär pensionsreformen en ökad fondering.

4. Pensionsreformen innebär inte en förändring av balansen mellan socialförsäkringssystemet å ena sidan avtals- och privata pensioner å andra sidan.

5. Det nya pensionssystemet ger incitament till att arbeta fler år och därmed till att pensioneras senare. Det ger också incitament att i högre utsträckning arbeta heltid. Införandet av en åldersgräns för avtal om obligatorisk avgång om 67 år innebär också att de faktiska möjligheterna att arbeta kvar ökar.

6. Det mest utmärkande för det nya svenska systemet är att det innebär en övergång från ett förmånsbestämt till ett avgiftsbestämt system.

Det svenska pensionssystemet som reform

- Lägre pensioner
- Större fonder (mer sparande)
- Högre pensionsålder
- Övergång till avgiftsbestämda system (en partiell övergång också inom avtalspensionssystemen)

Referenser

Nordisk Statistisk Årsbok 2001.

OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris.

SCB (2001), "Befolkningsstatistik: Återstående medellivslängd 1751-2000".

U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration och U.S. Census Bureau, *An Aging World 2001*, Washington, D.C.

Wadensjö, E. och H. Orrje (2002), *Immigration and the Public Sector in Denmark*, Aarhus University Press, Aarhus.

Per Gunnar Edebalk som festskriftsföremål - och forskare

Sune Sunesson¹

Ni som nu har läst alla inläggen i denna skrift förstår naturligtvis att Per Gunnar Edebalk är mycket duktig och framgångsrik som akademisk ledare, som forskare, som lärare.

Redaktörerna har bett mig att göra något i sådana här sammanhang ovanligt – nämligen att kommentera, eller snarare komplettera de övriga bidragen, särskilt de vetenskapliga. Det framgår av alla bidrag i boken att Per Gunnar Edebalk är en mycket aktiv forskare. Det kanske inte framgår lika tydligt att han också svarar för flera pionjärarbeten i svensk samhällsvetenskap.

När jag personligen första gången hörde hans namn nämnas i ett samtal, var när en marxistisk vän till mig 1979 bekymrat sa: - Ja, när det gäller arbetslöshetsförsäkringar har vi tyvärr ingen forskare som kommer i närheten av Edebalk. Det han har gjort är det omöjligt att gå förbi.

'Vi', och 'tyvärr'. Den politiskt lätt borgerlige Edebalk var alltså respekterad långt in i vänsterlägret i dåtidens polariserade vetenskapliga diskussion.

Varför var han då det? Där har Ni frågan som jag har fått i uppdrag att kort besvara.

Orsaker och teoretisk oförsvurenhet

Vissa forskare har inga teorier. De beskriver, kommenterar, värderar kanske utifrån beställarnas eller egna värderingsgrunder, men de har inga teorier, dvs. de kan inte abstrakt för sig själva konstruera det kunskapsföremål som de undersöker och dettas förhållande, kanske som "orsak" eller "verkan", till andra system och ting, som också är abstrakt konstruerade.

Andra forskare däremot har teorier, de har teorier som de uttrycker klart och tydligt. Inom samhällsvetenskapen kan det vara institutionella teorier, det kan vara psykologiska eller metodologiskt individualistiska

¹ Sune Sunesson är professor på Socialhögskolan vid Lunds universitet.

teorier, det kan vara fenomenologiska eller holistiska antaganden, mekanisk materialism och relationell realism.

Så långt är saken klar.

Den tredje sorten är den som är besvärligast att skildra. Det är de som har teorier men aldrig vill berätta om dem, utan låter läsaren själv rekonstruera teorierna efter de resonemang de möter i texten. De tänker i termer av orsaker, samband och påverkan, men teori-resonemangen är ständigt implicita.

Per Gunnar Edebalk tänker i termer av orsaker, helheter, påverkan, system och effekter. Men han är teoretiskt oförsvuren.

Låt oss se på uppsatserna i boken till P G Edebalk. Agneta Kruse och Eskil Wadensjö skriver om pensioner. Eskil Wadensjö beskriver pensionsreformer och dilemman, utifrån perspektivet att "institutionerna möter ett demografiskt dilemma". Agneta Kruse prövar ett individualistiskt public choice-perspektiv, och visar att det inte kan förklara vad som hänt. Rolf Ohlsson, däremot, vill förklara socialpolitiska förändringar med långsiktiga demografiska förändringar som påverkar alla samhällsinstitutioner och därmed också grundläggande ekonomiska strukturer.

Lars Söderström undersöker vad vi skulle kunna kalla "obalansen" mellan makt och ansvar i socialförsäkringssystemet. Lars Harrysson, en av redaktörerna, studerar hur föreställningar om en rimlig ersättningsnivå för arbetarpensioner växer fram efter övergången till moderna kontantlönesystem. Hans Swärd, slutligen, tar G. H. von Kochs opublicerade självbiografi som utgångspunkt för en diskussion om de olika sätten att diskutera och försöka lösa "den sociala frågan" kring det förra sekelskiftet.

Per Gunnar skulle utan vidare kunna använda sig av alla dessa infallsvinklar. Men låt mig pröva ett annat sätt att beskriva det han gör i sina studier av arbetslöshetsförsäkringar, avtalsförsäkringar i allmänhet, pensionsutveckling och äldreomsorg.

Detta, alltså mitt, sätt att se Per Gunnars arbeten innebär att man koncentrerar sig på att de handlar om medierande mekanismer mellan maktutövning uppifrån i en politisk sektor och krav på medinflytande och intresserepresentation nedifrån och utifrån. Jag kommer snart att förklara begreppet "medierande".

Medierande faktorer: ett teoriexempel

I en uppsats med titeln "Power – Top Down and Bottom Up" försöker Charles Tilly (2002: 139-158) med en rad exempel demonstrera villkoren för politiska reformers och planers omöjlighet och möjligheter. Politisk styrning kan fungera - men ofta misslyckas den. Bland alla planeringslitteraturens skräckexempel är det lätt att se mängder av katastrofer, och det är ibland lätt att peka ut orsakerna till dessa motgångar. I sin undersökning av de stora planernas tyranni visar Tilly samtidigt på andra exempel. Hur förklarar man det som blivit av, fungerat, bestått och utvecklats? Och hur ser det ut med alla de aktiviteter, processer och förlopp som skulle ha omintetgjorts av planen eller politiken men ändå tycks pågå?

Socialpolitikens historia är full av exempel där statsledningar och regeringar försöker införa nya system för det ena eller andra problemlösningssprojektet. Idag ser vi kampen om pensionsreformer i flera europeiska länder. I några av dessa länder är det uppenbart att regeringarna och reformmakarna kört fast, ingenting ändras även om alla är djupt missnöjda med och de flesta förfördelade av det rådande systemet, som i Italien. Hur kan de någonsin komma fram till en lösning?

I Agneta Kruses och Eskil Wadensjös uppsatser beskrivs flera av problemen för pensionssystemen, och vi får bilder av, snarare än förklaringar till några av de processer som gjorde att Sverige, ändå har kunnat genomföra ett nytt pensionssystem som ser ut att kanske kunna fungera några decennier framöver. Agneta Kruse påminner om att socialdemokraternas pensionsframgång på 1950-talet kan ha möjliggjorts av att högutbildade, tjänstemän och yrkeskvinnor vanns för ett förslag som visserligen främst gynnade dem, men framfördes av Arne Geijer och LO, och entusiastiskt stöddes av hela arbetarrörelsen.

Det vi ofta saknar i analyser som vill förklara "hur det går" är begrepp för sådana "mediating mechanisms", förmedlande mekanismer, återkommande mekanismer som möjliggör eller omintetgör politik och maktutövning. Hur kunde socialdemokraterna *både* driva kampanj om sina ansträngningar att lösa arbetarnas tilläggspensionsfråga *och* lyckas övertyga tillräckligt många av de borgerliga partiernas väljare att pensionsförslaget var bra för dem? Det här är ett exempel på en återkommande social mekanism, "polyvalent performance" eller *flersidigt uppträdande*, för att hitta på ett ny term i hastigheten.

De medierande mekanismerna påverkar, reproducerar och förändrar sociala relationer. Individer, grupper och organisationer som befinner sig

i olika typer av relationer till varandra (relationer av över – underordning, nätverk, förhållanden mellan exploaterande – exploaterad, allianser, tänkbara konkurrenter om gunst, anslag eller marknadsandelar) använder mekanismerna som verksamhetsmedel i detta omvandlingsarbete. Kognitiva faktorer, ideologi och relationer till omgivningen har den allra största betydelse i detta arbete.

Det finns många exempel på medierande sociala mekanismer. I det här sammanhanget, när vi talar om socialpolitik och Per Gunnar Edebalk kan följande fyra kanske passa :

1. Flersidigt uppträdande ("polyvalent performance")
2. Improvisation
3. Kategoriformering
4. Förhandlingslist

Flersidigt uppträdande kan vara att anpassa presentationen av ett och samma politiska program på ett sätt som passar flera intressenter och ideologiska ståndpunkter, som Agneta Kruses exempel med ATP visar. Det kan också, i vardagslivets sammanhang, helt enkelt vara att ge poliser eller skattetjänstemän exakta svar på det de frågar, utan att man därmed talar om det man anser att de inte behöver veta.

Improvisation är i politiska sammanhang ofta förberedd. De som driver ett politiskt program måste hela tiden vara försedda med ett lager av politiska reservdelar och passbitar, eftersom de alltid kommer att få berättigade invändningar och motstånd som inte alltid kan förutses. I andra sammanhang förekommer improvisation ständigt, mer eller mindre förberett.

Ingenting är viktigare i socialpolitiken än att tala om vilka *kategorier* av människor, och vilka mänskliga och sociala situationer, som de politiska programmen avser och riktar sig till. Vem vinner, och vem förlorar på en pensionsreform?

Förhandlingslist, eller som vi svenskar kanske hellre säger, kompromisskultur, möjliggör många stora förändringar och kan också den analyseras som en social mekanism.

Fattigvårdsfolket hugger i sten

I sin kanske elegantaste uppsats, 'Fattigvårdsfolket och pensionsstriden' (1996, s69-82) visar P G Edebalk hur 'fattigvårdsfolket', ett betydelsefullt nätverk av filantroper och ämbetsmän vid och efter förra sekelskiftet lider en svår motgång. 'Fattigvårdsfolket' som bl.a. av Lennart Lundquist lyfts fram som en viktig påverkande kraft i hanteringen av den sociala frågan (Lundquist, 1997), misslyckades med sin kampanj mot folkpensionsförslaget 1912 – 1913. Denna grupp av representanter för Socialsveriges elit med den nämnde von Koch i spetsen bekämpade alla förslag om folkförsäkring och universell socialpolitik, och ville värna om fattigvårdens individuella behovsprövning och om fattigvården som folkuppfostrare. De ville gärna göra fattigvården bättre och modernare, men bekämpade alla förslag som byggde på rättigheter och allmän försäkring.

Nu var detta ingenting särpräglat för 'fattigvårdsfolket' i just Sverige. De filantropiska fattigvårdsorganisationerna i många länder besjälades av samma anda. Ett exempel är de amerikanska välgörenhetsarbetarnas ovilja att åse hur klienterna lade undan pengar till begravnings- och olycksfallsförsäkringar:

'Why, then, the battle against industrial insurance? It was partly a matter of control; insurance monies escaped the monitoring web of charity workers. By paying their premiums, the poor purchased their own version of a "good death", spending in ways that often violated middle class notions of a proper funeral. To the dismay of charity workers, insurance premiums were directly ... converted into funeral fees... in some cases for an "imposing cortege" of carriages (including a special one to display flowers) and sometimes a band to head the procession. If any money was left, it went for mourning garments.' (Zelizer, 1994:181 efter Tilly 2002:155)

Blåsorkestrar och sorgkläder, vilket slöseri, tycktes folkuppfostrarna mena, i USA som i Sverige. Inte bara generella åtgärder som barnbidrag och fria skolfrukostar skulle bekämpas, utan också sociala försäkringsformer, eftersom de just kunde ge kompensationsutfall som kom att gynna den ovärdige.

Men i pensionsfrågan misslyckades dessa fattigvårdsideologer i allt väsentligt. En folkpensionsordning kom till stånd. 1913 infördes världens första allmänna pensionsförsäkring, den första i en rad svenska socialförsäkringsreformer. Varför? 'Det var en klassisk revirstrid. Det var en strid mellan gammalt och nytt där fattigvårdsfolket slogs för fattig-

vårdens individuella behovsprövning gentemot socialförsäkringens nyare rättighetsbegrepp' (Edebalk, 1996:71). Men varför förlorade fattigvårdsfolket den striden? Om jag nu har haft rätt hittills, skulle vi kunna förstå det genom att gå tillbaka till de sociala mekanismer som jag nämnde ovan. Dessutom, vi bör kunna finna dem i Edebalks korta uppsats!

Till verket då. Edebalk börjar med en snabb bakgrundsteckning. Sverige utvecklades snabbt, industriarbetarklassen växte och hade genom framgångarna för svensk exportindustri nu förhållandevis höga löner. Landsbygdsbefolkningen var dock fortfarande i majoritet. Socialförsäkringssystemet var outvecklat, endast en frivillig sjukförsäkring med knappa statsbidrag hade kommit till. 1871 fattigvårdsförordning var den enda sociallagstiftningen.

Sverige hade 2500 kommuner som hade stor frihet att utforma sin egen fattigvård. Någon 'rätt' till understöd fanns knappast, eftersom ingen besvär rätt var stadgad. Den som uppbar understöd ställde sig under fattigvårdens husbonde- och målsmansrätt, och avstod sin rösträtt. Andelen äldre, även fattiga äldre, ökade snabbt. Dessa måste 'förlita sig på 1871 års förordning' (a.a. 70).

När regeringen 1907 tillsatte en utredning för att undersöka möjligheterna till 'ålderdomsförsäkring', hade man i den allmänna politiska debatten fört fram en rad argument för en pension. De gamla skulle kunna slippa den förödmjukelse som fattigprövningen innebar. Vuxna barn skulle befrias från underhållsskyldighet, vilket skulle vara ett viktigt steg för att mildra arbetarklassens stora missnöje med det sociala systemet. Andra påpekade vikten av att stävja den just då ökande emigrationen. Ännu viktigare var det kanske att fattigvården skulle avlastas en stor uppgift, som många uppfattade som en omöjlig ekonomisk börda för små fattiga kommuner.

Ganska snart förstod utredarna att ett pensionsförsäkringssystem måste vara obligatoriskt. Erfarenheterna av de frivilliga systemen var dåliga. En helt skattefinansierad enhetspension kunde inte komma ifråga av finansiella skäl, om inte ersättningsnivåerna skulle bli så låga att hela poängen gick förlorad. I de 'Bismarckska' försäkringssystemen ingick en pension för alla anställda, finansierad med arbetsgivaravgifter, egenavgifter och statliga subventioner. Ett sådant system uteslöt fattiga bönder, torpare och hantverkare. Det skulle inte få tillräcklig omfattning för att vara effektivt i Sverige, och skulle dessutom kunna leda till att fattiga småföretagare tvingades betala arbetsgivaravgifter utan att själva få pension.

Man stannade för ett system som innebar en avgiftspension som finansierades av egenavgifter, och en tilläggs pension som var skattefinansierad och inkomstprövad, och därmed direkt inriktad på att ersätta fattigvården för de gamla.

Vilka hade man nu med sig: Jo, arbetare, bönder, industriföretag och kommunledningar. I och för sig var många missnöjda – pensionsbeloppen var mycket låga, men fattigvårdsföreträdarna hade förlorat även om de faktiskt i slutet av processen lyckades förändra lagen i sin riktning genom att tvinga in en ”värdighetsparagraf”.

Oförsvurenhet och noggrann forskning

Flersidigheten i reformatorernas politik betonas hela tiden av Edebalk. Alla förslag, alla idéer framträder i relation till något annat, någon intressent, någon befolkningsgrupp. Det nya systemet skulle omfatta alla. *Kategoriarbetet* hade lett fram till detta efter många prövningar och diskussioner, och skapade den breda allians som var nödvändig. Den politiska processen karakteriserades av ett omfattande *improviserande*. Man utgick från en rad olika system och förslag, men kom så småningom fram till en alldeles egen kombination. Eftersom reformatorerna inte var ute efter att trumfa igenom en princip, som ”fattigvårdsfolket”, utan att lösa ett problem, kunde de bjuda motståndarna på en och annan ”värdighetsbestämmelse”, ett exempel på *förhandlingslist*.

Jaha, säger då den efterkloke. Men så här är det väl alltid? Det är väl klart att man måste vara flersidig, veta vilka kategorier man skapar, tillhör eller uttraderar? Man måste kunna improvisera och kompromissa, hur skulle det annars gå?

Ja, tyvärr visar det sig att i alltför många fall gör man just inte det. Eviga konflikter och politiska misslyckanden visar detta. Det är inte banalt att demonstrera hur förmedlingsmekanismerna fungerar i praktiken. Det gör Edebalk, men det är inte bara det som är det fina med hans uppsats.

Det finns många teorier om socialpolitikens och välfärdsstatens uppkomst och utveckling. Moderniseringsteorier och industrialiseringsteorier tävlar med klasskampsteorier och maktbalansteorier, som i sin tur ifrågasätts av olika teorier som hävdar att statens egenutveckling är central för förståelsen, medan ytterligare andra ser mer på hur staten utvecklar perifera och indirekta kontroll- och regleringsmekanismer. Alla dessa teorier har varit värdefulla och viktiga för vår förståelse av välfärdsstaten, inte för att alla kan vara sanna, utan därför att de lett till en klargörande

diskussion. Men de flesta av de forskare som presenterat teorierna har glömt en sak, att svara på frågan "Hur gick det till då?". Per Gunnar Edebalk tar sig tid att svara på den frågan, och det gör han på ett mycket systematiskt sätt.

Det var det som besvärade min marxistiske kamrat på 1970-talet. Han förstod att den som bara läser den senaste teoriboken och därefter försöker koka en soppa på denna spik utan att noga ta reda på *hur* den utpekade orsaken leder till en verkan, aldrig kommer att ge det avgörande bidrag som bara hårt arbete och noggrann forskning möjliggör.

Referenser

- Edebalk, P. G. (1996), *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884 - 1955*, Arkiv Förlag, Lund.
- Lundquist, L. (1997), *Fattigvårdsfolket : ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*, Lund University Press, Lund.
- Tilly, C. (2002), *Stories, identities and political change*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD.



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

Meddelanden från Socialhögskolan är en skriftserie där forskare och lärare vid Socialhögskolan presenterar aktuell forskning och viktiga erfarenheter från socialt arbete och socialpolitik.

ISSN 0282-6143

Serien är elektronisk och kan avgiftsfritt laddas ner via Socialhögskolans hemsida: www.soch.lu.se/Mserien/

Tryckta exemplar kan beställas från Socialhögskolans expedition på telefon 046-2229390, eller per post Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund.

© Socialhögskolan

Redaktörer: Lars Harrysson & Kerstin Svensson

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund.