

Stefan Morén, Marek Perlinski & Björn Blom

En domänteori för organisering av socialt arbete i offentlig sektor¹

A domain theory for the organization of social work in the public sector

The article presents outlines of a domain theory for the organization of social work in the public sector. The aim is to describe – from a Nordic perspective – how social workers' professional practice is shaped by local level politics and administration, and how such shaping processes at the local level are conditioned and controlled by general structural and institutional conditions at the national and international level. We argue that public sector arenas for social work are constituted by three domains with different tasks and logics, yet interconnected and interdependent: the policy domain, the domain of administration and the profession's domain. Organizations at the local level – constituted by the three domains and their respective logics – are, in turn, conditioned by a fourth domain: the domain of institutional conditions. The latter domain is about control ideals, norms, knowledge, epistemological approaches and technologies prevailing in society, legitimized and disseminated by central institutions that affect how local level organizations operate.

Introduktion och syfte

Socialt arbete i Sverige bedrivs i hög grad inom ramen för politiskt styrda offentliga organisationer. Det gäller t.ex. socialtjänst, landsting, skolor och arbetsförmedling, men exemplen kan göras fler. Detsamma gäller också i många andra länder, särskilt i den s.k. västvärlden. Vanligtvis beskrivs och förstås sådana organisationer som "förvaltningar", och de framställs ofta i organisationstablåer med varierande uppsättningar av formella roller, positioner och funktioner som är samordnade för att uppnå förvaltningens mål. Om man som tillfällig besökare i en offentlig organisation för socialt arbete frågar hur verksamheten är organiserad, så blir man sannolikt presenterad någon variant av en sådan formell organisationstablå: Så här fungerar vår verksamhet! Det är också följdriktigt ur detta perspektiv att professionsutövarna – i vårt fall socialarbetarna, oftast socionomer – när de träder in

¹ Artikeln bygger på ett konferensbidrag, *En domänteori för organisering av socialt arbete – vidareutveckling av styrnings- och kulturdimensionerna*, som vi lade fram vid nordiska Forsa-symposiet i Malmö 8–10 oktober 2014.

i denna typ av organisation tenderar att inordnas i mer eller mindre socialadministrativa yrkesbeteckningar som socialsekreterare, behandlingsassistent, kurator eller handläggare. Den beskrivna situationen innebär att socionomer som profession riskerar smälta samman med sin roll i förvaltningen; de blir handläggare av ärenden snarare än självständiga professionsutövare.

Den vardagsförståelse av organisationer för socialt arbete som nämns ovan är i själva verket mycket begränsad: 1) den är statisk såtillvida att det handlar om struktur snarare än process, 2) den politiska nivån berörs i liten utsträckning, 3) det professionella inslaget är diffust och 4) påverkan från omvärlden finns oftast inte alls med. Enligt Scott och Davis (2007) var denna typ av organisationsförståelse dominerande även inom organisationsteorin fram till ca 1960 och kan karaktäriseras som olika former av *slutna systemmodeller*. Efterhand kom kritiken mot det slutna systemtänkandet att leda fram till teorier om organisationer som öppna system, vilket är den dominerande synen fram till i dag. Den bygger bl.a. på insikten att organisationer för sin överlevnad är beroende av samspel och utbyte med andra system i sin omvärld (se t.ex. DiMaggio & Powell 1991; Grape, Blom & Johansson 2006).

Den gängse organisationsteorin i dag blickar således *dels* inåt mot strukturer och processer i enskilda organisationer, *dels* utåt mot olika typer av samspel med och beroenden av omvärlden. Organisationsteorin kan i den meningen förefalla heltäckande. Vår ansats innebär att kombinera och sammanlänka organisationers inre förhållanden med dess yttre villkor. Därigenom tar vi oss an frågan: Hur ser själva kopplingen ut – dynamiken mellan det inre och det yttre? Det är också en begränsande omständighet att politikens och professionens roll i organisationer för socialt arbete i offentlig sektor tenderar att separeras och studeras inom andra ämnesområden – statsvetenskapen respektive professionsforskningen. Det finns därtill mycket lite av organisationsteori utvecklad specifikt utifrån det sociala arbetets innehåll och villkor. Vi bedömer det som mycket viktigt att socialarbetare – liksom yrkeskategorier som organiserar, styr och beforskar socialt arbete – i sin professionsutövning vägleds av teoretiska perspektiv som hjälper dem att förstå hur klientarbetet villkoras av organisatorisk och samhällelig styrning. Eller som Hasenfeld (2010:3) uttrycker det: "To understand how human service organizations respond to environmental and internal challenges, new theoretical approaches are needed".

Ett intressant perspektiv på det tema som Hasenfeld efterfrågar presenteras i James Kouzes och Paul Micos mer än trettio år gamla artikel *Domain Theory: An Introduction to Organizational Behaviour in Human Service Organizations* (1979). Artikelnen har blivit något av en klassiker och har citerats av många forskare, inte minst i Sverige, genom åren. Perspektivet utvecklades emellertid ur ett specifikt Nordamerikanskt perspektiv, varför det på många sätt inte är giltigt för nordiska förhållanden. En viktig skillnad jämfört med USA är inte minst välfärdstatens och den offentliga sektorns roll. I den här artikeln kommer vi att återbesöka – och även revidera och utveckla – Kouzes och Micos klassiska teori.

*Artikeln*s syfte

Syftet med artikeln är att beskriva – ur ett nordiskt perspektiv – *dels* hur socialarbetares professionsutövning formas av politik och förvaltning i organisationer för socialt arbete på den lokala nivån, *dels* hur denna process på lokal nivå i viktiga avseenden villkoras, påverkas och styrs av övergripande strukturella och institutionella förhållanden på nationell och internationell nivå. Artikeln fokuserar främst på de institutionella villkorens domän sedd i relation till de övriga domänerna. Ambitionen är att bidra till en domänteori för organisationen av socialt arbete i offentlig sektor.

Några grunddrag i den nordiska modellen

De flesta länderna i Europa kan i mer eller mindre grad sägas vara generella välfärdsstater, med en offentlig sektor som förmedlar social service till medborgarna. Vad som är specifikt för de nordiska länderna är statens dominerande roll när det gäller att utforma socialpolitiken, liksom även den offentliga sektorns omfattning och betydelse när det gäller att förmedla service. Enligt Christiansen, Petersen Edling och Haave (2006) finns historiska skäl till värdegemenskapen i den så kallade nordiska modellen. De nordiska länderna präglas av: a) en lång tradition av politisk demokrati med hög grad av medborgares medverkan, b) respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatliga principer, samt c) god levnadsstandard och en hög grad av jämställdhet. Liknande slutsatser drar Alestalo, Hort och Kuhnle (2009) när de i en analys av den nordiska välfärdsmodellen summerar sina iakttagelser i tre huvudsakliga teser: 1. *Statlighet* (i den nordiska modellen har staten en uttalad roll när det gäller att utveckla välfärdssystemen), 2. *Universalism* (i de nordiska länderna är principen om universella rättigheter utsträckt till hela befolkningen) samt 3. *Jämställdhet* (de nordiska länderna har under lång tid uppvisat relativt små skillnader när det gäller klass och inkomster, samt även utvecklats mot relativt små könsskillnader).

Trots en påtaglig värdegemenskap och gemensamma drag i välfärdssystemen finns i de nordiska länderna också viktiga skillnader när det gäller principerna för statlig styrning. I Sverige och Finland, till skillnad från övriga nordiska länder, är statliga myndigheter relativt oberoende i förhållande till regeringen och i Sverige även i förhållande till riksdagen. Sådant oberoende är tämligen unikt i moderna stater. Ministrar får inte intervensera i enskilda fall av myndighetsutövning, dvs. det som brukar kallas för ministerstyre. Ministrar får inte heller påverka handläggningen av ärenden som rör enskilda medborgare. Ministrar kan dock påverka statliga myndigheter via föreskrifter och regleringsbrev, men får inte styra enskilda tjänstemän. Ett annat sätt för regeringens medlemmar att utöva politisk makt över myndigheterna är att driva frågor om lagändring i riksdagen eller genom utnämning av höga chefer. Det konstitutionella skydd som nämns ovan försvagar alltså politikens inflytande över den statliga förvaltningens domän, åtminstone i formell mening (Frennered 2010; Larsson 1996). Man kan i Sverige tala om en kultur av självständighet som främst garanteras av tjänstemäns långtgående yttrandefrihet samt offentlighetsprincipen, en kultur som har

betydelse även för många socialarbetare. Den dualistiska förvaltningsmodell som beskrivs – alltså den för Sverige unika uppdelningen mellan departement och självständiga myndigheter – har anor ända från början av 1700-talet (se Andersson 2004).

Politik och förvaltning i socialt arbete – trådar i en väv

Vår ansats innebär att en teoretisk förståelse för det sociala arbetets organisatoriska villkor i offentlig sektor förutsätter att man beaktar flera olika ämnesperspektiv (t.ex. statsvetenskap, sociologi, socialt arbete) som klargör hur politik och förvaltning på olika sätt samspelar med och villkorar socialarbetares professionsutövning, alltså det direkta arbetet med klienter. Inte minst kommer vi att visa att den organisatoriska förståelsen måste utsträckas även till rådande institutionella villkor i samhället.

Den amerikanske statsvetaren Guy Peters (2001, s. 173) konstaterar att utformningen av offentlig förvaltning – inbäddad som den är i politik och kultur – är mer än en teknisk fråga. Han skriver också (s. 210) "that it is not useful to separate the political from the administrative in either real life or analyses". Politik och förvaltning är så att säga inflätade i varandra – men det finns ytterligare en tråd i denna väv. En liknande hållning inom det sociala arbetets område saluförs av Evelyn Brodtkin (2010), men hon betonar intressant nog även en koppling mellan politiken och den professionella yrkesutövningen, i det här fallet socialarbetares praktik. I Brodtkins perspektiv är socialt arbete strukturellt situerat som en förmedlare (mediator) mellan staten och den enskilde medborgaren. Politiker på den nationella nivån beslutar om övergripande mål och instiftar lagar för att uppnå målen. För att de politiska intentionerna ska nå ut till medborgarna måste de emellertid "filtreras" genom socialarbetares praktik. Det är ju dessa professionsutövare som i praktiken avgör vem som ska få vad och hur. Brodtkin uttrycker det så här: "In this location, HSOs become a site for a distinctive form of social politics, one that is constituted as a *politics of practice*" (s. 62). Denna praktikens politik innebär inte att socialarbetare är medvetet politiska, utan det är snarare en aspekt av professionsutövningen som är latent, indirekt och oreflekterad. I detta perspektiv finns stora likheter med begreppet *street level bureaucracy* (Lipsky 1980) som innebär att politiken utformas först i mötet mellan gräsrotsbyråkrater och medborgare.

På svensk botten kommer denna politikens praktik till uttryck även på chefsnivå. I sin bok *Moderna kommuner* (2007) beskriver statsvetaren Stig Montin hur den offentliga förvaltningens chefer, det gäller inte minst inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg, ligger i skärningspunkten mellan politik och förvaltning. Han lyfter bl.a. fram tre tydliga exempel på detta förhållande: i) förvaltningscheferna förväntas uttolla ibland oklara och vaga politiska beslut, ii) cheferna fungerar ibland som handledare åt politikerna i deras uppdrag, iii) det händer ofta att cheferna avgör vilka frågor som ska föras upp på den politiska dagordningen. Här vill vi tillägga att dessa chefer samtidigt ligger i skärningspunkten mot den professionella praktiken, då de är formellt ansvariga för hur arbetet med klienter

genomförs. Domänerna politik, förvaltning och professionsutövning framstår alltså även här som inflätade i varandra.

I en forskningsöversikt över socialtjänstens organisation i början av 2000-talet betonar organisationsforskaren Staffan Johansson (2003) behovet av att förstå organisationer i ett historiskt-kulturellt sammanhang och han varnar för att okritiskt överföra resultat från internationell forskning direkt till svenska förhållanden.² En av de historiskt-kulturella skillnader som han nämner är särskilt intressant i detta sammanhang, nämligen ”att det politiska inflytandet över den svenska socialtjänsten finns på operativ nivå. I den internationella teoribildningen saknas ofta både lokala politiker och lokal socialpolitik” (s. 85). Som vi ska se visar aktuell forskning att det politiska inflytandet över den svenska socialtjänsten kan komma till uttryck på flera sätt och på flera nivåer.

Återbesök hos Kouzes och Mico

Redan för mer än trettio år sedan lanserade Kouzes och Mico (1979) en domänteori för människovårdande organisationer i USA. De gjorde en åtskillnad mellan politikens domän, ledningens domän och servicedomänen. Dessa domäner ansågs dels vara sinsemellan olika, dels vara antagonistiska i förhållande till varandra. Kouzes och Mico utvecklade sin teori primärt i syfte att bättre förstå villkoren för verksamhetsutveckling. Förslaget innehåller flera intressanta inslag, till vilka vi återkommer, men det innehåller också åtminstone tre viktiga begränsningar. 1) Kouzes och Mico utgår ifrån det forskningsområde om människovårdande organisationer som på engelska benämns Human Service Organisations (HSO). Termen avser organisationer för sjukvård, utbildning och socialvård i vid mening. Det servicetänkande som anses förena dessa arenor säger emellertid väldigt lite om det relationsarbete, ibland emot den enskildes önskan, som är typiskt för socialt arbete (se Morén 1992). 2) Det vi i Sverige kallar offentlig förvaltning reduceras i Kouzes och Micos modell till en fråga om ledning (management domain). 3) Servicedomänen problematiserar inte det förhållandet att det här är fråga om professioner och att det ger denna domän en särskild dignitet. Till dessa tre begränsningar ska läggas en fjärde: 4) Kouzes och Mico berör överhuvudtaget inte hur lokala organisationer påverkas och styrs av institutionella villkor i samhället. Det är vad vi nedan benämner och utvecklar som de institutionella villkorens domän. Mot bakgrund av dessa begränsningar, men med inspiration från Kouzes och Mico, lanserar vi några huvuddrag i en domänteori för organiseringen av socialt arbete i offentlig sektor.

² Se Johansson, Dellgran och Höjer (2015), som ett exempel på hur forskning om människovårdande organisationer kan överföras till svenska förhållanden.

Mot en teori om organisationer för socialt arbete

Vi konstaterar inledningsvis att offentliga organisationer för socialt arbete på lokal nivå konstitueras av tre domäner med olika uppgifter och logiker, men som samtidigt är inbördes sammanbundna och beroende av varandra: politikens domän, förvaltningens domän och professionens domän. Vi ska senare i artikeln se hur de lokala och enskilda organisationerna – konstituerade av de nämnda domänerna med sina respektive logiker – i sin tur villkoras av en fjärde domän: de institutionella villkorens domän. Det handlar om styrningsideal, normer, kunskapssyner och teknologier som råder i samhället, som legitimeras och sprids av centrala institutioner och som på olika sätt villkorar och styr hur de enskilda organisationerna fungerar.

Karaktäristiskt för en offentlig organisation för socialt arbete är att det finns en politisk styrning från en lokalt folkvald församling, t.ex. en socialnämnd eller en skolstyrelse. Den politiska nivån tillsätter – i princip – i sin tur en nivå av tjänstemän, en förvaltning, med uppgift att implementera de lagstadgade uppgifterna att bistå människor i utsatta livssituationer.³ Det kan handla om förvaltningsledning med chefer på olika nivåer samt socialadministrativa stödfunktioner (Montin 2007). Arbetsuppgiftens genomförande – att i praktiken bistå utsatta människor – är emellertid avhängig olika professioner som bedriver sin verksamhet inom denna organisation, t.ex. socionomer, psykologer, sjuksköterskor, omsorgspersonal. Professioner har idealt sett relativt stor autonomi i sin yrkesutövning, de har specialiserad kunskap och vägleds i sitt arbete av vetenskaplighet och professionella standards (Abbott 1988; Brante 2014; Molander & Terum 2008). I praktiken kan det dock handla om att professioner tvingas finna sig i att bli kontrollerade och styrda genom att deras professionsutövning organiseras efter en icke-professionell logik, vilket Evetts distinktion mellan yrkesprofessionalism och organisationsprofessionalism syftar på (Evetts 2009; Liljegren och Parding 2010).

Offentliga arenor för socialt arbete på den lokala nivån konstitueras alltså av tre domäner med olika idealtypiska uppgifter och kännetecken, men är samtidigt inbördes sammanbundna och beroende av varandra: politik, förvaltning och professionsutövning.

- Politikens idealtypiska uppgift är att utifrån olika ideologiska ståndpunkter svara för en övergripande styrning av verksamheten.
- Förvaltningens idealtypiska uppgift är att upprätthålla administrativ struktur och styrning som tillförsäkrar effektiv implementering av de politiska besluten.
- Professionernas idealtypiska uppgift är att på basis av vetenskap och beprövad erfarenhet utforma och genomföra insatser i praktiken som förbättrar människors livssituationer eller upprätthåller nödvändiga livsfunktioner (social omsorg).

3 I praktiken existerar förvaltningen redan när politikerna tillsätts, men den existerar på mandat av politikerna.

Mellan dessa domäner, som alltså inbördes är olikartade till sin karaktär, sker en ömsesidig påverkan (makt och inflytande): politiken styr via förvaltningen villkoren för professionsutövningen, men samtidigt har professionerna (oftast via förvaltningen, men ibland direkt) inflytande över den politiska domänen.⁴ De tre domänerna på den lokala nivån villkoras i sin tur av övergripande politiska och strukturella förhållanden i samhället – det vi kallar de institutionella villkorens domän. Således är det inte fråga om enkla kausala förhållanden. I nedanstående figur illustreras schematiskt ömsesidig kommunikation och påverkan mellan de olika domänerna.

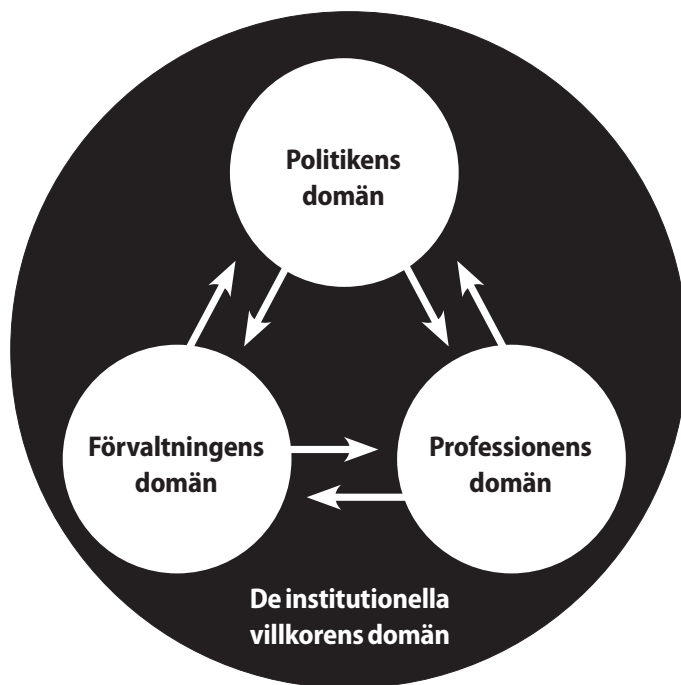
Inom mer etablerade professioner som t.ex. läkare har det traditionellt sett varit vanligt med en hög grad av autonomi i arbetet med patienter (Brante 2014). Det kan delvis hänga samman med att den vetenskapliga basen är starkt utvecklad i dessa professioner. Förvaltningsstrukturen (med landstingsdirektören i toppen) är åtskild från professionsstrukturen (med överläkare i toppen). En landstingsdirektör har knappast, åtminstone på formell grund, ett direkt inflytande över den medicinska professionsutövningen.⁵ Inom socialtjänsten är det däremot så att dessa båda strukturer eller hierarkier – förvaltning och profession – tenderar att i viss mån sammansmälta. Det görs vanligtvis ingen explicit åtskillnad mellan profession och förvaltning. Annorlunda uttryckt: den professionella strukturen återspeglas inte i befattningsstrukturen på samma sätt som inom det medicinska området.⁶ Socialdirektören, som förvaltningschef, har inte bara möjlighet utan också legitimitet att utöva ett direkt inflytande över professionsutövningen. Till exempel kan denne ge direktiv om att ett visst arbetssätt eller en specifik metod ska tillämpas i klientarbetet. Inom ett annat område där socialt arbete bedrivs, skolan, är socialarbetaren, oftast benämnd skolkurator, i regel formellt underställd skolans pedagogiska ledning. Det innebär att skolans rektor, trots att denne representerar en annan profession, i princip kan utöva direkt inflytande över hur kuratorn bedriver sitt arbete.

Relationen mellan politik, förvaltning och professionsutövning är alltså central inte bara när det gäller socialtjänsten, utan även när det gäller socialt arbete i t.ex. hälso- och sjukvård samt inom skolans område. Det är de tre stora arenorna där socialt arbete bedrivs i

4 Här kan som exempel nämnas att gruppen socionomer i SCBs socioekonomiska indelning (SEI) ges SEI-koden 56, vilket uttyds "högre tjänsteman med eller utan anställda". Det innebär att socionomer räknas in i samhällets högre skikt och därmed tillskrivs makt och inflytande över samhällsutvecklingen.

5 Sannolikt är detta förhållande på väg att förändras. Enligt Hasselblad, Bejerot och Gustavsson (2008) är de medicinska professionernas autonomi – som en följd av den institutionella transformationen och de nya styrformerna – alltmer kringskuren.

6 Det finns i Sverige ingen automatisk koppling mellan socionom och socialarbetare. Begreppet "socionom" började användas som professionsbeteckning från 1950 och fick officiell status när det togs in i Statskalendern 1958. Dessförinnan hade man använt beteckningen DSI (diplomerade från socialinstitut). De flesta socialarbetare är visserligen socionomer, men det är ingen utbildningsgrund som krävs generellt. Denna otydlighet tycks innebära att många socialarbetare i stället för att använda professionstiteln ges socialadministrativa befattningar som "socialsekreterare" eller "kurator". I andra länder är dessa begrepp i regel integrerade: man utbildar sig i socialt arbete för att bli och arbeta som (professionell) socialarbetare.



Figur 1. Relationer mellan olika domäner i offentligt organiserat socialt arbete

vårt samhälle. Ytligt sett är dessa organisationer väldigt olikartade och man använder olika yrkestitlar, vanligtvis socialsekreterare respektive kurator, men i grunden ligger en professionsutövning som på olika sätt villkoras av och definieras i förhållande till förvaltning och politik. Dessa lokala förhållanden när det gäller organiseringen av socialt arbete villkoras i sin tur av övergripande institutionell styrning i samhället.

Nedan beskrivs först de tre domänerna på den lokala nivån – politik, förvaltning och profession – därefter de institutionella villkorens domän.

Tre domäner i organiseringen av socialt arbete

Politik och förvaltning är relativt etablerade begrepp och arenor. Med politik avses de processer och beslut som fördelar makt, välstånd och resurser i vårt samhälle. Med förvaltning avses den organisation och de administrativa funktioner som har till uppgift att implementera politiska beslut. Vad som menas med professionsutövning i socialt arbete är inte lika entydigt, men här avses en verksamhet som på vetenskaplig grund samt enligt beprövad erfarenhet och kodifierade etiska regler bistår utsatta människor. Som redan nämnts har dessa domäner – som alltså konstituerar organisationer för socialt arbete på lokal nivå – olika uppgifter och kännetecken, men är samtidigt inbördes sammanbundna och beroende

av varandra. De tre domänerna och deras huvudsakliga karaktäristika illustreras i figur 2 nedan.

Det bör sägas att domänerna i den renodlade form de framställs är närmast idealtypiska.⁷ I praktiken finns en hel del inslag som skapar nyanser i och avvikelser från den renodlade formen. Vi har redan nämnt hur politiska intentioner, utan att någon egentligen uppfattar det så, kan filtreras ut till medborgarna via den professionella praktiken. Det har också på senare år skett en del förändringar på det socialpolitiska området som gör att man måste rikta blicken utanför domänerna. Som exempel kan nämnas en ökande grad av privatisering i kombination med Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Det innebär att kommunerna i många fall, inte minst när det gäller hemtjänst och familjehem, använder sig av privata utförare som inte självklart är kopplade till professionens domän. De personer som utför tjänsterna saknar ibland särskild utbildning, och i förvaltningens domän har man bara indirekta möjligheter att styra och kontrollera dessa verksamheter. Ett annat exempel är kvinnojourer, som ibland får ekonomiskt bidrag från kommunen, men är fristående från socialtjänstens organisation.

Som framgår är domänerna – idealtypiskt sett – olikartade med avseende på uppgift, styrprinciper, framgångskriterier, struktur och arbetssätt. Politik bygger på principen om ideologi och folklig representation, förvaltning bygger på principen om byråkrati och saklighet (vertikalt), professionsutövning bygger på principen om expertis och kollegialitet (horisontellt). Man kan säga att domänerna bygger på olika rationaliteter – ändå måste de fungera tillsammans och komplettera varandra. Pilarna illustrerar det ömsesidiga samspelet och dynamiken domänerna emellan. I praktiken är domänerna mer eller mindre sammanvävda. Vi har t.ex. nämnt att politiska intentioner kan ”filtreras” ut till medborgarna via socialarbetarens professionsutövning. Det är också vanligt att språkbruk som hör hemma i förvaltningens domän – t.ex. begrepp som ”handläggning” och ”ärenden” – tämligenoreflekterat sprids över till professionens domän. Även när det gäller arbetsledning kan vi se tydliga inslag av sammanflätning mellan domänerna.

När det gäller socialarbetarens arbetsledning är det särskilt intressant att göra en jämförelse mellan de tre stora arenorna: socialtjänst, hälso- och sjukvård samt skola. Socialarbetare inom socialtjänsten styrs i huvudsak av chefer på olika nivåer inom förvaltningens domän. Dessa chefer är emellertid inte sällan socionomer och har därmed även en tillhörighet till professionens domän. Socialarbetare inom hälso- och sjukvård och skola styrs visserligen av chefer inom professionens domän men inte inom den egna professionens domän! Socialarbetare i hälso- och sjukvården är vanligtvis klinikanslutna (tidigare fanns ibland separata kuratorsavdelningar som servade ett helt sjukhus) och klinikcheferna finns i regel inom den medicinska professionsdomänen, oftast läkare eller sjuksköterskor. Socialarbetare i skolan styrs på mot-

⁷ Begreppet ”idealtyp” myntades av sociologen Max Weber för att beteckna hur man i beskrivning och analys kan renodla vissa drag hos ett socialt fenomen (en ”ren” eller ”ideal” typ).



Figur 2. Tre domäner i lokal organisering av socialt arbete i offentlig sektor

svarande sätt av chefer inom pedagogikens professionsdomän, oftast studierektorer. Det är alltså inte självklart att socialarbetare har chefer inom den egna professionsdomänen. Ibland används inom socialtjänsten benämningar som 1:e socialsekreterare, men det är egentligen en socialadministrativ befattning kopplad till förvaltningens domän. Benämningar som översocionom eller chefsocionom används knappast. Utifrån domänteorin vore det emellertid rimligt med den typen av tjänster inom de stora arenor där socialt arbete bedrivs, dvs. en differentiering inom den egna professionsdomänen baserad på vetenskaplig kunskap och kompetens.

En av våra grundfrågor handlar om hur socialarbetares professionsutövning villkoras och styrs av politik och förvaltning. I varje enskild organisation på den lokala nivån finns givetvis en uppsättning mål, direktiv och regler – bestämda i politikens och förvaltningens domän – som på olika sätt styr socialarbetarna i klientarbetet. Det är en typ av styrning som är relativt lätt att se och förhålla sig till; att acceptera eller försöka förändra. Mer sällan uppmärksammas att den styrning som kommer till uttryck på den lokala nivån oftast har sin grund i ett mycket vidare sammanhang – en ständigt pågående inverkan från omvärlden. För att i domänteorin beakta denna nödvändiga kontextualisering av den lokala nivån för vi in en fjärde domän – de institutionella villkorens domän.

De institutionella villkorens domän

Vi vill uppmärksamma att denna domän är av en annan karaktär än de "lokala" domäner som beskrivs ovan. Institutionella villkor i samhället bärs upp av formella strukturer och centrala institutioner, men handlar också om immateriella strukturer och ett ständigt pågående flöde av idéer om hur välfärden ska organiseras. Struktur och idéflöde hänger samman och beror av varandra. Man kan jämföra med Internet: där finns i grunden en teknisk och materiell struktur, men det intressanta är det ständigt pågående flöde av information och kommunikation som detta gör möjligt och som får stor inverkan på människors vardag. På samma sätt finns ett flöde av idéer och försohållanden i samhället om hur social välfärd ska bedrivas, och som via centrala institutioner på olika nivåer kanaliseras till den lokala nivån.⁸

I sin inflytelserika bok *The Audit Society* (1997) beskriver Michael Power hur begreppet "audit", ursprungligen med betydelsen ekonomisk revision av företag, från senare delen av 1980-talet kom att spridas och användas inom en stor del av den offentliga sektorn, först i Storbritannien och sedan även i många andra länder. Innebörden i begreppet kom samtidigt att förskjutas och bli bärare av en framväxande idé om allmän "granskningsbarhet" av offentliga organisationer; sådana verksamheter både kan och bör styras via löpande dokumentation och inrapportering av olika prestationstal. Ibland görs sådan granskning i namn av kvalitetssäkring. Det är ett tydligt exempel på en idéburen institutionell styrning som

8 Garsten, Rothstein och Svallfors (2015) och Svallfors (2014) talar om "de policyprofessionella" som en framväxande, men relativt osynlig grupp maktavare med stort inflytande över svensk politik – och indirekt över lokala utförare av välfärd. Med begreppet avses aktörer inom den politiska sfären som inte är förtroendevalda utan anställda för att bedriva politik, t.ex. politiska sakkunniga, politiska sekreterare, PR-konsulter och utredare på tankesmedjor.

nu funnits på agendan i mer än tjugofem år och som påverkat inte bara organisationer för socialt arbete utan stora delar av offentlig sektor.

Inom nyinstitutionell organisationsforskning ligger fokus på hur organisationer påverkas och formas av institutionella faktorer i omgivningen i vid mening. Det kan handla om t.ex. politiska beslut, lagstiftning eller rådande opinionsströmningar och ideal som skapar institutionella krav som enskilda organisationer tenderar att anpassa sig efter. Betoningen ligger alltså på process och inte på struktur (Grape, Blom & Johansson 2006). I nyinstitutionell teori används begreppet *institutionella logiker* för att beteckna skilda tanke- och arbetssätt hos olika samverkande organisationer inom ett organisatoriskt fält. Med organisatoriskt fält avses ett verksamhetsområde eller fält i samhället för lokala organisationer med snarlika uppgifter och målgrupper, t.ex. arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst (Friedland & Alford 1991; Grape 2006).

Det är rimligt anta att det som sker i denna "institutionella domän", som är lokaliserad till den nationella nivån, kommer att påverka relationen mellan de övriga domänerna (politik, förvaltning och profession) på den lokala nivån. När vi talar om de institutionella villkorens domän, så inbegriper vi inte alla kontextuella faktorer utan antar en snävare innebörd: vi avser främst den styrning av organisationer för socialt arbete i offentlig sektor som emanerar från centrala institutioner i samhället, vilket inbegriper spridning och legitimering av för olika tider dominerande idéer och ideal om hur dessa organisationer bör utformas och styras.⁹

I grunden ligger skillnaden mellan en institution och en organisation.¹⁰ Inom det sociala arbetsområdet kan vi tala om socialtjänsten som lokala organisationer i 290 kommuner. Dessa har var och en sina interna organisationsformer och arbetssätt. Vi kan emellertid också betrakta socialtjänsten som en institution i vårt samhälle, och vi avser då *dels* övergripande statlig styrning i form av t.ex. lagstiftning, normering och riktlinjer, *dels* mer immateriella inslag som kultur, opinioner och normer i samhället om hur socialtjänst bör bedrivas. Den nationella nivån är i dessa avseenden även inbäddad i och influerad av idéströmningar på den internationella nivån. Det innebär att de institutionella villkorens domän ibland materialiseras i en enskild organisation – såsom Riksdagen när det gäller lagstiftning eller Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL) när det gäller normering och riktlinjer – men det handlar också om strukturer i samhället som kan vara svåra att se men som ändå har en inverkan på enskilda lokala organisationer. Det kan t.ex. vara svårt att "se" den påverkan som gör att den absoluta majoriteten av kommunernas organisationer för soci-

9 Lundström och Shanks (2015) visar, utifrån en genomgång av forskning på området, hur rådande idéströmningar i samhället som new public management och marknadisering påverkar hur chef- och ledarskap i lokala organisationer för socialt arbete utformas.

10 I boken *Det sociala landskapet* (1996, s. 23) beskriver Ahrne, Roman och Franzén skillnaden så här: "Institutioner har att göra med föreställningar, normer, som kan styra handlingar, medan organisationer mer handfast anger villkoren och ramarna för människors gemensamma kollektiva handlande". Se även Ahrne (2014).

altjänst är mer eller mindre specialiserade (Lundgren, Blom, Morén & Perlinski 2009). Om detta finns inga centrala direktiv eller riktlinjer, ändå sker denna specialisering.¹¹

På samma sätt kan Hälso- och sjukvården betraktas som en institution i samhället. De mångtaliga enskilda sjukhusen och vårdcentralerna har givetvis sina interna organisationer och styrformer, men denna lokala nivå är i sin tur påverkad av centrala organisationer (t.ex. Socialstyrelsen, SKL samt olika kunskapsproducerande instanser) och strukturer i samhället (t.ex. rådande ideal om hur sjukvård ska värderas och styras). Sådan strukturell påverkan kan vara svår att se, men är ändå mycket kraftfull. Socialt arbete i hälso- och sjukvården – i sin lokala utformning – torde alltså även den vara påverkad av vad som sker i hälso- och sjukvården som institution i samhället.

Man kan fråga efter socialtjänsten eller vårdcentralen – var ligger den? I sin lokala form är den fysiskt situerad och man kan ange en adress. Som institution i samhället är socialtjänsten eller hälso- och sjukvården i grunden immateriell och det finns ingen särskild adress att ange. Som nämnts kan institutionen ibland materialiseras i en enskild organisation, t.ex. Socialstyrelsen eller SKL. Dessa centrala organisationer må ha en adress, men de utgör bara en partiell materialisering av den ”adresslösa” struktur som konstituerar en institution. Vi talar därför sammantaget om de institutionella villkorens domän – vilket alltså inkluderar såväl immateriella strukturer som dess materialisering i centrala organisationer inom ett visst område.

Nyliberal styrning

En stark trend i offentlig sektor alltsedan början av 1980-talet är vad man kan kalla nyliberal styrning. Det innebär förenklat beskrivet att lokala organisationer i hög grad styr sig själva, men med krav att till centrala myndigheter löpande dokumentera och redovisa sina prestationer. Det ska ses som en reaktion mot en tidigare form av styrning där staten via lagar och centrala direktiv, ibland förmedlade via centrala institutioner, styrde den lokala nivån ”med hela handen”. I praktiken lever dessa styrprinciper sida vid sida, men med dominans av den nyliberala formen. Man kan också i vissa fall se motstrategier i förhållande till den nyliberala trenden. Det gäller exempelvis rättighetslagstiftning för att skydda särskilt utsatta på en vårdmarknad samt återcentraliseringstendenser för att lindra oönskade effekter av decentralisering (bland annat på skolans område).

I sin bok *Powers of Freedom* (1999) beskriver Nikolas Rose den historiska utvecklingen och de teoretiska grunderna när det gäller nyliberal styrfilosofi. Han tar sin utgångspunkt i – och utvecklar – Foucaults begrepp *governmentality* (se även Lemke 2007). Begreppet kan förstås som det sätt på vilket de styrande i samhället skapar redskap för att forma och socia-

11 I sammanhanget kan nämnas att Högskoleverket, som en av institutionerna inom området högre utbildning, ger klara direktiv om att socionomutbildningarna ska vila på en helhetssyn och att de ska vara generalistutbildningar. Det står alltså i motsats till specialiseringstrenden.

lisera medborgaren och göra denne styrbar. Styrningen inriktar sig alltså på att få kontroll över hur organisationer, kollektiv (t.ex. professioner) och individer kontrollerar sig själva; Foucault talar om "conduire le conduit" (se Foucault 2001 [1982], s. 1056). Begreppet är därtill dubbelriktat: det avser både att människor i större utsträckning lär sig att kontrollera sig själva och att de lär sig att styras av andra. I vårt fall är det i första hand en fråga om hur socialarbetare och dess profession kan bli föremål för sådan påverkan.

Rose utvecklar denna syn på styrning med hjälp av begreppet *avancerad liberalism* (advanced liberalism). På svenska används ibland begreppet avancerad liberal styrning (Hasselbladh et al. 2008). Avancerad liberalism innebär i grunden ett nytt sätt att se på relationen mellan staten, professionerna och medborgarna. Styrning utformas utifrån en ekonomisk logik; medborgaren är kund på en marknad och socialt handlande förstås i ekonomiska termer. Människors handlande – socialarbetares såväl som klienters – är därmed också kalkylerbart. Rose uttrycker det så här: "All aspects of *social* behaviour are now reconceptualized along economic lines – as calculative actions undertaken by the universal human faculty of choice." (s. 141). Rose pekar också (s. 152) på det förhållandet att professionsföreträdare tvingas "översätta" redovisningar av sitt arbete till ett ekonomiskt språk; det kan innebära att t.ex. socialarbetare berövas eller tvingas inskränka sitt professionella språk.

I äldre tider var det vanligt att människor objektiverades för att kunna styras med direktiv och rå makt. I vår tids nyliberala ordning *subjektiveras* människor, för att därefter kunna kontrolleras och styras indirekt – ofta via ekonomiska incitament. Styrningen är ofta *performativ* i den meningen att den inriktas på avgränsade och direkt mätbara prestationer. Det kan t.ex. handla om antal avslutade ärenden på en socialbidragsenhet under en viss period eller genomströmningen av klienter på ett behandlingshem. Man kan befara att det sociala arbetets relationsbemängda komplexitet till stor del faller utanför sådan instrumentell dokumentation och prestationsmätning.

Det idémässiga fundamentet har två skikt: 1) Man måste ta tillvara den kraft som ligger i individers och kollektivs förmåga att prestera och ta ansvar för sin egen situation. Medborgaren individualiseras och ses som en entreprenör i sitt eget liv och professionsföreträdare förväntas leva upp till centralt formulerade mål (sätta i politikens och förvaltningens domäner). 2) Denna "frisläppta" kraft måste styras och kontrolleras indirekt, bl.a. via ekonomiska incitament. Det innebär en indirekt styrning – ett slags fjärrkontroll – som bygger på transparens och mätbarhet. Professionsföreträdare förväntas att löpande dokumentera och redovisa sina prestationer på ett sådant sätt att de blir genomskinliga och styrbara inför verksamhetens ledning. Den avancerade liberalismen tycks alltså vila på en paradox: Staten lämnar makten ifrån sig (till fria subjekt) – för att i nästa stund ta den tillbaka (via indirekt kontroll och styrning).

Enhetlighet och kulturella manus

För att en central myndighet eller en verksamhetsledning, i den avancerade liberalismens anda, ska kunna planera, styra och kontrollera vad professionsutövare gör förutsätts idealt sett att dessa professionsutövare (i vårt fall socialarbetare) arbetar någorlunda enhetligt och standardiserat. Enhetlighet underlättar ju möjligheterna att mäta och jämföra. Standardisering kopplas vanligtvis till idén om empirisk evidens för vissa arbetsmetoder. Dessa metoder förutsätts genomföras i praktiken i enhetlighet med de experimentella situationer där de utprovats (se Bergmark, Bergmark & Lundström 2011). I perspektivet avancerad liberalism ser vi hur enhetlighet och standardisering samtidigt får ett värde i sig, som ett sätt att underlätta indirekt styrning och kontroll.

Enhetlighet kan frammanas och förstås på olika sätt, bl.a. som kultur. Människan är en kulturvarelse; med hjälp av värden och idéer kan hon motivera sina handlingar (Ahrne et al. 1996). I de institutionella villkorens domän florerar ständigt idéer och försanthållanden om hur det sociala arbetet ska bedrivas och styras. Vissa försanthållanden – t.ex. idéer om standardisering och mätbarhet av sociala insatser – legitimeras av centrala institutioner och får därför stort genomslag på den lokala nivån. Till rollen som socialarbetare i t.ex. socialtjänsten eller sjukvården knyts på så sätt förväntningar, mer eller mindre uttalade, om hur arbetet ska bedrivas och dokumenteras. Sådana institutionaliserade förväntningar – ständigt förmedlade och underhållna via de institutionella villkorens domän – kan liknas vid *kulturella manus* som tämligen oreflekterat vägleder socialarbetaren i professionsutövningen. Sådana kulturella manus handlar inte i första hand om direkt styrning, utan snarare om att göra professionsutövare *styrbara*. Det behöver knappast sägas att den socialarbetare som i sitt klientarbete utgår från manualer och riktlinjer är ett idealobjekt för myndigheter som styr och/eller utövar tillsyn (t.ex. Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg).¹²

Institutionell transformation

I boken *Bortom New Public Management* (2008) skriver Hasselbladh, Bejerot och Gustavsson om en pågående institutionell transformation i svensk sjukvård – kanske kan man också tala om en idémässig transformation (se även Bejerot & Hasselbladh 2003, 2011). Det är ett bra exempel på nyliberal styrning i praktiken. Denna utveckling torde påverka även socialarbetare som är verksamma i hälso- och sjukvården, samt även ha giltighet för andra sektorer där socialt arbete bedrivs, t.ex. socialtjänsten och skolan.

12 Vårt resonemang betyder inte att manualer och riktlinjer alltid är något negativt i socialt arbete. Poängen är att belysa att de kan användas som redskap, inte bara för att vägleda individuella socialarbetare, utan även för att styra och kontrollera dem. Med andra ord, samtidigt som professionsutövaren via manualer/riktlinjer får "råd" om hur hon eller han ska agera, så innebär det en (ofta omedveten) styrning i en riktning som definierats av aktörer i de institutionella villkorens domän.

För att fånga logiken i den typ av styrning som observeras i studien använder forskarna begreppet *avancerad liberal styrning* (se ovan). Med detta avser dessa forskare *dels* att individer, kollektiv och organisationer förväntas ta eget ansvar genom att forma sin verksamhet på basis av egen reflektion och bedömning, *dels* att denna frihet inte syftar till autonomi utan till att "*förmå individer, kollektiv och organisationer att mobilisera sina resurser och kapaciteter och till att involvera dem i den kontinuerliga utvärderingen och styrningen av de egna handlingarna*" (s. 77). Det är således, i enlighet med vad som nämnts ovan, fråga om en tämligen hårt villkorad frihet: avancerad liberal styrning fungerar *genom* individers och kollektivs (t.ex. professioners) egna subjektiva drivkrafter och preferenser – snarare än att öppet styra dem. Annorlunda uttryckt: Man uppnår självdisciplinering genom att skapa villkor som gör att aktörerna övervakar sig själva. Inom såväl sjukvård som socialtjänst torde lanseringen av idén om evidensbaserad praktik under det tidiga 2000-talet utgöra exempel på en sådan typ av övergripande styrning.

Som ett led i att förstå hur avancerad liberal styrning skapas använder Hasselbladh et al. bl.a. begreppet *institutionella domäner*. De anger grundskoleutbildning, rättsväsende och sjukvård som exempel på institutionella domäner "där verksamhetsregimen överskrider såväl den enskilda arbetskontexten som enskilda organisationer" (a.a., s. 77). Offentliga organisationer för socialt arbete i vårt land skulle alltså kunna utgöra ytterligare ett exempel på en institutionell domän. Forskarna anger två komplementära processer (de använder ordet "mekanismer") genom vilka institutionella domäner skapas: 1. Genom *en formell juridisk konstituering*, där domänens status kodifieras i lagtext (t.ex. "det åligger socialnämnden att..."), rättigheter, skyldigheter och gränser till andra domäner. Staten har här en särställning i sitt monopol på definitionsmyndighet. 2. Genom *att operativa principer och ändamål specificeras, binds samman och förs fram som sanna och legitima* (t.ex. att idén om evidensbaserad praktik under många år lanseras och operationaliseras av olika aktörer inom både vetenskapen och den statliga och lokala politiken och förvaltningen). Den senare punkten är egentligen ett annat sätt att tala om institutionaliserade förväntningar och kulturella manus. Poängen är att denna styrning inte i första hand verkar (synligt) genom sedvanliga hierarkiska strukturer, den är i stället i stor utsträckning lokaliserad bortom de enskilda verksamheternas organisationsstrukturer (s. 76). Forskarna talar om "transorganisatorisk styrning" (bl.a. s. 191). Det är således fråga om ett slags fjärrstyrning via en institutionell domän som kan vara svår för enskilda aktörer och kollektiv att uppmärksamma och förhålla sig till.

Att som Hasselbladh m.fl. tala om fjärrstyrning menar vi är rimligt och intressant, men det hindrar inte att t.ex. evidensbaserad och standardisering tar sig in i socialtjänsten även via hierarkiska strukturer. Som exempel kan nämnas användningen av Öppna jämförelser (Lindgren m.fl. 2012) samt Socialstyrelsens riktlinjer för ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:19). Socialstyrelsens riktlinjer förmedlas av managementnivån i de lokala organisationerna och det kan innebära att förvaltningen får ett försteg på professionens bekostnad. Man kan alltså tala om en blandning av fjärrstyrning och hierarki.

Professionella grupper på lokal nivå behöver inte heller nödvändigtvis uppfattas som "offer" i förhållande till fjärrstyrning. Det finns studier som visar hur externa styr- och kvalitets-system inspirerade av New public management även skapat möjligheter för tidigare underställda professioner i Sverige, t.ex. sjuksköterskor, att i vissa avseenden förstärka sina positioner (Hall 2012; Blomgren 2003).

Domänerna i praktiken – ett exempel

För att illustrera hur de olika domänerna kan fungera och hänga samman med varandra ges ett exempel hämtat från socialt arbete i hälso- och sjukvården. Det visar inte minst hur de institutionella villkorens domän – ofta på ett subtilt och svärfångat sätt – kan påverka och styra vad som sker i de tre domänerna på lokal nivå. Det är en påverkan som inte sällan går ända in i socialarbetarnas hjärnor och styr deras sätt att tänka.

*Exempel: Multimodal rehabilitering*¹³

I ett landsting i Sverige har införts en särskild arbetsmetod när det gäller patienter med långvarig smärta: Multimodal rehabilitering (MMR). Metoden innebär bl.a. samverkan mellan flera olika medicinska professioner, men inbegriper även kuratorn som en given samarbetspartner. MMR är politiskt sanktionerat i det aktuella landstinget och genomförs via direktiv från förvaltningens domän ut till personalen i den professionella domänen. Till genomförandet är också knutet ekonomiska incitament som innebär att den enskilda kliniken för varje redovisad tillämpning av MMR kan påräkna ett betydande tillskott till klinikens budget.

Kuratorn i det aktuella fallet berättar att hon ganska snabbt accepterade det nya sättet att arbeta. Det innebar att hon efterhand började "söka" efter patienter med smärta – eller till och med söka efter smärta hos patienter. Hon var förvånad över sin egen reaktion; hur relativt snabbt hon fann sig i detta. Det fanns ju också ett slags gruppsytryck som innebar att ju fler MMR-patienter som kunde bokföras, desto mer pengar kunde räknas in till den egna klinikens budget. Kuratorn berättar också att hon efterhand kom att ifrågasätta MMR som allena saliggörande arbetssätt; det fanns faktiskt patienter som inte behövde ett helt team runt sig utan var bättre betjänta av andra typer av insatser. Liknande erfarenheter fann hon hos kuratorskollegor på andra kliniker. Ändå fortsatte hon och hennes kollegor att medverka till att MMR användes så ofta som möjligt, det var som om idén var inympad i deras huvuden. Men hur kan det förstås?

Det går inte att förstå enbart genom att beakta socialarbetarnas kunskaper, attityder och beslut i den *professionella domänen*, då hade de sannolikt valt andra metoder i vissa fall. Direktiv och riktlinjer för att genomföra MMR kom ju från *förvaltningens domän*, men tjänstemännen i förvaltningen var inte fria att fatta dessa beslut. Riktlinjerna byggde i sin tur på beslut i

¹³ Exemplet är autentiskt och hämtat från en fokusgruppsintervju i en ännu inte redovisad studie (Morén, Blom & Perlinski kommande).

den *politiska domänen* på regional nivå om att MMR ska användas. Men inte heller politikerna på den regionala nivån är fria i sitt beslut, eftersom den svenska staten satsat extra pengar till de landsting/sjukhus som "frivilligt" använder MMR. Bakom statens beslut (i praktiken socialdepartementet) finns Socialstyrelsen som stödjer genomförandet av idén om evidensbaserad genom att erbjuda användarna extra pengar. Socialstyrelsen är i sin tur påverkad av de aktuella internationella idéströmningarna om evidensbaserad, kunskapsstyrning, ekonomistyrning etc.

Vad som sker i de olika domänerna på lokal nivå – ibland ända in i socialarbetarnas huvuden – kan alltså inte förstås på ett kvalificerat sätt utan att även inbegripa olika typer av inverkan och styrning från de institutionella villkorens domän. Det sker ibland via lagar och formella direktiv som "går att ta på", men lika ofta handlar det om mer subtil styrning via spridning och legitimering av idéer, försanthållanden och institutionaliserade förväntningar.

I exemplet ser vi hur MMR som arbetsmetod (i den professionella domänen) blandas med management-idéer om ekonomistyrning och kvantifiering (i politikens och förvaltningens domän). Vad det ytterst tycks handla om (i de institutionella villkorens domän) är emellertid – vilket förefaller konsistent med den nyliberala filosofin – att skapa en lämplig "kulturell mylla" för det rådande styridealet att växa i. Vi har tidigare liknat denna process vid ett slags kulturella manus som syftar till att göra t.ex. socialarbetare styrbara i deras professionsutövning.

Avslutningsvis

I denna artikel presenterar vi huvuddragen i en domänteori för organisering av socialt arbete i offentlig sektor. Domänteorin lyfter fram *dels* hur socialarbetares professionsutövning formas av politik och förvaltning i organisationer för socialt arbete på den lokala nivån, *dels* hur denna lokala process villkoras och styrs av övergripande institutionella förhållanden i samhället. Vanligtvis – som ett slags vardagsförståelse – beskrivs organisationer för socialt arbete i form av organisationstabläer med en uppsättning av formella roller, positioner och funktioner som är samordnade för att uppnå verksamhetens mål. I perspektivet av domänteorin framstår denna typ av organisationsförståelse som både statisk och mycket begränsad: det handlar om struktur snarare än process, den politiska nivån berörs i liten utsträckning, det professionella inslaget är diffust och den institutionella styrningen finns oftast inte alls med. Denna vardagsförståelse behöver alltså ifrågasättas.

När det gäller den lokala nivån framstår det som centralt att förstå hur de olika domänerna med sina skilda uppgifter och logiker kan fås att samverka mot gemensamma mål. Som nämndes tidigare är det en problematik som berörs även inom nyinstitutionell organisationsteori med hjälp av begreppet *institutionella logiker*. Här avses emellertid främst skilda tanke- och arbetssätt hos olika samverkande organisationer inom ett organisatoriskt fält (Friedland & Alford 1991; Grape 2006). Begreppet kan också användas för att förstå samspel mellan aktörer inom en organisation. I en avhandling i socialt arbete visar t.ex. Bohlin (2008) hur institutionella logiker framträder hos yrkesgrupper i en organisation för

barnhabilitering och vilka medel som används för att upprätthålla dem. I förhållande till domänteorin finns en koppling även till Freidsons (2001) välkända uppdelning i tre organisationslogiker: marknad, byråkrati och profession. Freidson argumenterar för värdet av professioner med stor autonomi i sin yrkesutövning, men ser samtidigt att dessa grupper på olika sätt villkoras av statlig styrning och byråkrati samt den fria marknadens principer.

Domänteorins bidrag är att visa dels att det finns viktiga logikskillnader mellan givna delar (politik, förvaltning, profession) av en organisation för socialt arbete på lokal nivå, dels att dessa lokala förhållanden i sin tur villkoras av olika styrlogiker på nationell och regional nivå (en blandning av fjärrstyrning och styrning via byråkratiska hierarkier). Det perspektiv som utvecklats erbjuder enligt vår mening en fördjupad förståelse när det gäller hur socialarbetarens professionsutövning villkoras av politik och förvaltning – inte bara på lokal nivå utan också när det gäller övergripande institutionella processer i samhället. Det är en viktig skillnad i förhållande till Freidson (a.a.) att domänteorin i stället för marknad och byråkrati använder begreppen politik och förvaltning. Det markerar de särskilda organisatoriska villkor som gäller för professioner verksamma i offentliga organisationer.

Även om vi i artikeln i huvudsak diskuterar svenska förhållanden, så är ett rimligt antagande att iakttagelser och slutsatser till stor del även är giltiga för övriga nordiska länder. I den så kallade nordiska modellen gäller ju gemensamt att staten har en uttalad roll när det gäller att utveckla välfärdssystemen och det finns offentliga organisationer på lokal nivå med uppdrag att möta medborgarnas behov. Det är förhållanden som i varierande grad gäller även för många andra europeiska stater. Vi nämnde i artikelns början att det också finns vissa skillnader mellan de nordiska länderna, t.ex. att i Sverige och Finland, till skillnad från övriga nordiska länder, har statliga myndigheter ett relativt oberoende i förhållande till regering och riksdag. Sådana skillnader i relationen mellan nationell politik och statlig förvaltning kan också innebära variationer i hur de institutionella villkorens domän utövar påverkan på den lokala organisatoriska nivån. Här ser vi ett intressant område för empiriska studier.

Nästan allt socialt arbete i vårt land bedrivs i offentliga organisationer, även om det finns en del privata undantag. Det innebär att organisationsberoendet finns där som en ofrånkomlig del av socialarbetarens professionsutövning, arbetet med enskilda klienter (se Morén 2015). Det är sålunda viktigt att socialarbetare, liksom chefer och andra yrkeskategorier inom det sociala arbetets område, har en teoretisk förståelse för hur arbetet med klienter villkoras inte bara av olika domäner i den egna organisationen, utan även av institutionella villkor i samhället som ibland tämligen subtilt ”tar sig in” i de lokala organisationerna. Socialarbetare må ha sin kärnkompetens i själva klientarbetet, men det inbyggda organisationsberoendet kräver en djup insikt även när det gäller hur detta arbete villkoras och styrs av yttre förhållanden.

Även om man inom den gängse organisationsteorin blickar både inåt mot strukturer och processer i enskilda organisationer och utåt mot olika typer av samspel med och beroenden av omvärlden, så är det mindre vanligt med teoretiska perspektiv som sammanfogar organi-

sationers inre och yttre förhållanden. Vi har också pekat på den begränsande omständighet som det innebär att politikens och professionens roll i organisationer för socialt arbete i huvudsak separeras och studeras inom andra ämnesområden, såsom statsvetenskap, organisations- och professionsforskning. För att kunna utveckla organisationsteori specifikt utifrån det sociala arbetets innehåll och villkor, så ser vi det som nödvändigt att kunna beakta och sammanlänka alla dessa förhållanden – det vi kallar domäner – inom samma teoriram. Domänteorin avser vara ett bidrag till en sådan flerdisciplinär teoriansats. Vi tänker att detta teoretiska perspektiv kan ge fördjupad förståelse av socionomers professionsutövning samt hur den villkoras av politik, förvaltning och institutionella villkor.

Referenser

- Abbott, A. (1988) *The system of professions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ahrne, G., Roman, C. & Franzén, M. (1996) *Det sociala landskapet: en sociologisk beskrivning av Sverige från 1950-talet till början av 2000-talet*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Ahrne, G. (2014) *Samhället mellan oss: om vänskap, kärlek, relationer och organisationer*. (1. uppl.) Stockholm: Liber.
- Alestalo, M., Hort, S. & Kuhnle, S. (2009) *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons*. Hertie School of Governance – Working Papers, No. 41, June 2009.
- Andersson, C. (2004) *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Bejerot, E., & Hasselbladh, H. (2003) Nya kontroll- och maktrelationer i sjukvården. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 9(2): 107–127.
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2011) Professional Autonomy and Pastoral Power: The Transformation of Quality Registers in Swedish Health Care. *Public Administration*, 89 (4):1604–1621.
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011) *Evidensbaserat socialt arbete. Teori, kritik, praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Blomgren, M. (2003) Ordering a Profession: Swedish Nurses Encounter New Public Management Reforms. *Financial Accountability & Management*, 19(1):45–71.
- Bohlin, U. (2009) *Habilitering i fokus. En människobehandlande organisation och dess utmaningar*. Lund: Lund dissertations in social work 36.
- Brante, T. (2014) *Den professionella logiken*. Stockholm: Liber.
- Brodtkin, E. (2010) Human Service Organizations and the Politics of Practice. I Y. Hasenfeld (Ed.) *Human Services as Complex Organizations*. Los Angeles: Sage.
- Christiansen, N.F., Petersen, K., Edling, N. & Haave, P. (2006) *The Nordic Model of Welfare*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- Evetts, J. (2009) New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8(2):247–266.
- Foucault, Michel (2001 [1982]). Le sujet et le pouvoir. *Dits et Écrits*, band 2, 1976–88. Paris: Éditions Gallimard.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism. The third logic: on the practice of knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Frennered, H. (2010) *Nordiska rättsliga myndigheter och det straffrättsliga samarbetet i EU*. Nordiska ministerrådet, TemaNord 2010:523.

- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991) Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. I Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Garsten, C., Rothstein, B. & Svallfors, S. (2015) *Makt utan mandat: de policyprofessionella inom svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Grape, O., Blom, B. & Johansson, R. (red.) (2006) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Grape, O. (2006) Domänkonsensus eller domänkonflikt? Integrerad samverkan mellan myndigheter. I O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.) (2006) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. (2012) Quality Improvement Reforms, Technologies of Government, and Organizational Politics. The Case of a Swedish Women's Clinic. *Administrative Theory & Practice*, 34(4): 578–601.
- Hasenfeld, Y. (2010) *Human Services as Complex Organizations* (second edition). New York: Sage.
- Hasenfeld, Y. (1992) *Human Services as Complex Organizations*. New York: Sage.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustavsson, R.Å. (2008) *Bortom New Public Management. Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Johansson, S. (2003) *Socialtjänsten som organisation. En forskningsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson, S., Dellgran, P. & Höjer, S. (red.) (2015) *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. (1. utg.) Stockholm: Natur & kultur.
- Kouzes, J.M. & Mico, P.R. (1979). Domain Theory: An Introduction to Organizational Behaviour in Human Service Organizations. *The Journal of Applied Behavioural Science*, 15(4):449–469.
- Larsson, T. (1996) Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige, *Politica* 28 (1996) 3.
- Lemke, T. (2007). An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, Vol. 8(2):43–64.
- Liljegren, A., & Parding, K. (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner – exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3–4):270–288.
- Lindgren, L., Ottosson, M. & Sala, O. (2012) *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det gå så här?"*. FoU i Väst, Rapport 2:2012.
- Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy*. New York: Sage.
- Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2009). Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 8(2):162–183.
- Lundström, T. & Shanks, E. (2015) Chefer och ledare i socialt arbete. Om hur ändrade organisatoriska villkor och nya ledarskapsteorier kan påverka yrkesrollen. *Socionomens forsknings supplement*, nr 3/2015.
- Molander, A. & Terum L. I. (red.) *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Montin, S. (2007) *Moderna kommuner* (3:e upplagan). Stockholm: Liber.
- Morén, S. (1992) *Förändringens gestalt. Om villkoren för mänskligt bistånd*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Morén, S. (2015) *Undran inför socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Morén, S., Blom, B. & Perlinski, M. (kommande) *Hur socialarbetarens insatser styrs av politik och förvaltning. En jämförande vinjetstudie mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård*.
- Power, M. (1997) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom – Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, W.R. & Davis, G.F. (2007) *Organizations and organizing: rational, natural, and open system perspectives*. (1. ed.) Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.

- SOSF 2011:19. Socialstyrelsens riktlinjer för ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft*. Slutbetänkande från Ansvarskommittén.
- SKL (2011). *Stöd till en evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område. Överenskommelse 2011 mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting.
- Svallfors, S. (2014) Politik som organiserad kamp – nya spelare och nya spelregler i Sverige. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, nr 3 (2014):39–64.

Författarpresentation

Stefan Morén är professor emeritus i socialt arbete. Han är bosatt i Uppsala; stefanmoren48@gmail.com

Marek Perlinski är lektor i socialt arbete vid Umeå universitet; marek.perlinski@umu.se

Björn Blom är professor i socialt arbete vid Umeå universitet; bjorn.blom@umu.se