

Finns det anledning att bry oss om förslaget till ny socialtjänstlag?

Martin Börjeson är docent i socialt arbete vid Ersta Sköndal Bräcke högskola.

Kontakt: martin.borjeson@mchs.se

En utredning som smitit från sitt uppdrag

I augusti 2020 presenterade den utredning som haft i uppdrag att utarbeta en ny socialtjänstlag sitt betänkande: *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47). Det var en omfattande text, som var resultatet av åtskilliga års arbete. Utredningen fick sina direktiv redan 2017, och då hade den redan varit aviserad ett antal år dessförinnan.

Den ambitiösa ansatsen innebar att det från flera håll fanns betydande förhoppningar om vad utredningen skulle åstadkomma. Kanske inte så att man skulle kunna väcka liv i en opinion liknande den som en gång drev fram den nya socialtjänstlagen under 1970-talet, men ändå så att frågorna om det sociala arbetets uppdrag och organisation skulle få den uppmärksamhet de förtjänade. De förhoppningarna skulle dock komma på skam. Även om själva betänkandet var omfattande – över 1 300 sidor – var dess innehåll märkbart andefattigt. Det är inte någon svår uppgift att inta en kritisk hållning och att urskilja svagheter i utredningen.

I denna essä vill jag peka ut de viktigaste bristerna i utredningsbetänkandet. Men jag ska också försöka urskilja ett antal viktiga frågor som utredningen *borde* tagit sig an – frågor där rösterna från forskningen i socialt arbete behöver bli mycket starkare och mer närvarande.

Till att börja med är det som om man inte vågar ta i frågan om det sociala arbetets roll inom ramen för den övergripande socialpolitiken. För att klargöra vad de två

begreppen står för: *Det sociala arbetet* är ett verksamhetsområde som bland annat omfattar stöd och omsorg till äldre, insatser för människor med funktionsnedsättning, ekonomiskt bistånd, missbruksvård, insatser för barn som far illa och arbete med våld i nära relation. Tillsammans med hälso- och sjukvården, de arbetsmarknads- respektive bostadspolitiska insatserna, socialförsäkringssystemet med mera utgör det sociala arbetet *den samlade svenska socialpolitiken*. Medan den senare i viktiga avseenden baserats på generella principer, har det sociala arbetet snarare utgått från den enskildes livssituation och behov. Medan socialpolitiken tar sikte på olika gruppers och/eller befolkningens välfärd, handlar det sociala arbetet om enskilda individers specifika sociala problem (Elmér m.fl. 2000; Olofsson 2020).

Det viktiga i sammanhanget är att även om det sociala arbetet respektive socialpolitiken utgör olika områden, är det områden som påverkar varandra. Inte minst utgör den övergripande socialpolitiken en viktig förutsättning för det sociala arbetet. Om socialpolitikens generella system urholkas, innebär det en ökad belastning på det sociala arbetet.

En hyfsad omvärldsanalys – som man väljer att inte bry sig om

I betänkandet görs en hygglig omvärldsanalys (se avsnitt 3.2 "Huvuddrag i samhällsutvecklingen"). I denna pekar man ut ett antal viktiga omvärldsfaktorer som påverkar förutsättningarna för det sociala arbetet, bland annat att inkomstskillnaderna ökat och att segregationen påverkar individer, bostadsområden och hela samhället. I denna omvärldsanalys konstateras att den ekonomiska politiken ...

... påverkats av en delvis nya agenda, som kom till uttryck i en ny strategi för ekonomisk utveckling som den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD föreslog vid millen, nieskiftet. Det gällde bl.a. sänkta och tidsbegränsade bidrag, ökad konkurrens från långtidsarbetslösa och ungdomar, försämrade anställningstrygghet, höjda egenavgifter till arbetslöshetsförsäkringar genom bl.a. individuella avtal. (s. 253)

Den omvärldsanalys som redovisas är fullt rimlig; problemet är att utredningen inte gör något av den. När man övergår till att diskutera förutsättningarna för det sociala arbetet är det som om den helt glömts bort. Därmed blir utredningen ytterligare ett steg i en utveckling som inneburit att det sociala arbetet kommit att åtskiljas från den övergripande socialpolitiken. Den här utvecklingen, som pågått under lång tid, har inneburit att det sociala arbetet alltmer tilldelats uppdraget att utgöra det yttersta skydds nätet, den instans som förväntas gripa in när de generella systemen visat sig otillräckliga (Werne 2016).

Socialpolitiken och det sociala arbetet fungerar i hög grad som kommunicerande kärl: Om den ena rustas ner, ökar belastningen på det andra (och omvänt).

Exempelvis är det lätt att tänka att en mer ambitiös bostadspolitik minskar kraven på socialtjänsten att ordna särskilda boendelösningar för de grupper som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden. Eller att krav på besparingar i sjukförsäkringssystemet leder till ökad belastning på kommunernas försörjningsstöd.

I och med att det inte förs någon diskussion om socialtjänstens och det sociala arbetets roll inom ramen för den övergripande socialpolitiken snävas perspektivet in. Det medför i sin tur att utredningen inte förmår fullfölja den övergripande uppgift man fick sig ålagd i direktiven: att se över socialtjänstens uppdrag och ansvar (se Kommittédirektiv Översyn av socialtjänstlagen s. 10). Detta noteras alldeles i slutet av kapitel 2 (se avsnitt 2.3 "Utgångspunkter och avgränsningar") där man förklarar att man inte ansett det ingå i uppdraget att se över principen om det yttersta ansvaret eller att införa en prioriteringsmöjlighet och att "möjligheten att se över uppdrag och ansvar också varit något begränsad" (s. 239). Skrivningen kommer lite i förbifarten, undanskymd i det avsnitt där man redogör för hur utredningsarbetet genomförts. Men vad man egentligen säger är helt enkelt att man inte kunnat fullgöra det som varit utredningens huvudsakliga uppgift.

Mot denna bakgrund är det inte heller särskilt förvånande att utredaren på flera områden avstår från att lägga fram konkreta förslag, för att i stället hänvisa olika frågor till nya utredningar och/eller överenskommelser mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner. En sådan överenskommelse ska syfta till att "stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst" (s. 400). Vidare föreslås att nya utredningar ska tillsättas för att "säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning" (s. 537) och för att "göra en översyn av professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område" (s. 546). Likaså föreslås att en särskild utredning tillsätts för att "göra en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner i fråga om missbruks- och beroendevården" (s. 899).

Utredningen blundar för det konfliktfyllda i det sociala arbetets uppdrag

Givet att utredningen, trots omfånget, innehåller så lite av substantiella resonemang och förslag, är det inte särskilt svårt att inta en kritisk hållning till det betänkande som presenterades i augusti 2020. Min bedömning är inte heller att den kommer att leda till några konkreta förändringar annat än på några få avgränsade områden. Men hur skulle då en utredning se ut som tog sig an de här frågorna på allvar?

Det är en svårare, och mer utmanande, fråga. Även om socialtjänsten och det sociala arbetet numera ofta hamnar i skottgluggen för dåligt bemötande, bristande rätts-säkerhet och för att man alltför sällan lyckas med uppdraget att bistå människor i

behov av stöd verkar det i dag inte finnas någon stark opinion som förmår formulera hur det sociala arbetet skulle kunna stärkas och utvecklas. I detta avseende är skillnaderna slående jämfört med den debatt som på sjuttioalet föregick socialtjänstlagen. Då fanns en kraftfull opinion som drev på för att de tre sociala vårdlagarna skulle ersättas av en samlad socialtjänstlagstiftning där den moderna socialtjänsten skulle präglas av helhetssyn och av en tydlig serviceinriktning. Samtidigt som den nya socialtjänstlagstiftningen tog form skedde en kraftig utbyggnad av de sociala utbildningarna och av forskningen i socialt arbete. Förvisso fanns det områden där man var långt ifrån eniga – frågan om tvång/frivillighet inom missbruksvården var antagligen den mest påtagliga – men det fanns ändå en enighet om i vilken riktning det sociala arbetet skulle utvecklas.¹

Om man försöker orientera sig i den debatt som i dag förs om det sociala arbetet, är det svårt att urskilja någon tydlig riktning i *hur* det sociala arbetet bör utvecklas. Medan vissa pekar på brister i likvärdigheten (och som en konsekvens av detta argumenterar för en stärkt statlig styrning), argumenterar andra för att det är viktigare att stärka de professionellas handlingsutrymme (och att den statliga styrningen därför snarare borde begränsas). Medan vissa argumenterar för att det viktigaste är att slå vakt om (eller återupprätta) strävan efter helhetssyn som ett övergripande mål, finns andra som pekar på behoven att uppmärksamma särskilda grupper och deras behov och att dessa bör regleras i särskild ordning. Och även om de flesta är överens om att en kunskapsbaserad socialtjänst är något eftersträvansvärt, finns inte motsvarande enighet om vad detta innebär eller hur det ska realiseras. Till exempel.

Det rör sig förvisso om genuint svåra frågor. Men just därför vore det angeläget att forskningen i socialt arbete klev fram och tog del i debatten om dem. Nu fick man aldrig någon roll i utredningen om en ny socialtjänstlag. Till utredningsarbetet knöts, förutom en grupp med sakkunniga och experter, en referensgrupp med företrädare för de politiska partierna och en med företrädare för ett trettiotal av civilsamhällets organisationer. Men det fanns inte någon grupp där forskare i socialt arbete var företrädare. Det hade förstås varit möjligt att ta egna initiativ i den riktningen, men det gjorde man aldrig. Det var nästan som att man valde att på förhand abdikera.

Det handlar inte om att forskningen kan förväntas leverera svar, eller lösa de problem som i grunden kräver politiska ställningstaganden. Tvärtom, menar jag (och det ska jag återkomma till), ställer det sociala arbetet oss inför svåra och konfliktfyllda frågeställningar som kräver värderingsmässiga – politiska – ställningstaganden. Men för att vi ska kunna föra ett politiskt samtal krävs en bra kunskapsgrund – inte minst för att tydliggöra vilka val och ställningstaganden vi faktiskt står inför.

1 För den som vill få en utförlig redogörelse för den diskussion som föregick beslutet om den nya socialtjänstlagen erbjuder Pettersson (2011) en god vägledning.

Socialt arbete mellan stöd och kontroll

Jag hävdade ovan att det sociala arbetet är i grunden ett konfliktfyllt område. Det ställer nämligen grundläggande frågor om vårt gemensamma ansvar och hur långt detta ska utsträckas. På en övergripande nivå har Walter Lorentz argumenterat för att det sociala arbetet har vad han kallar "ett dubbelt mandat", både från individerna och från samhället i stort.² Detta, menar han, har resulterat i att det sociala arbetet utvecklats i ett spänningsfält mellan omsorg och kontroll:

Det sociala arbetets metoder – såväl sådana som går ut på att stimulera individers strävan att förbättra sitt beteende, förmå människor att stå på egna ben, anpassa sig efter ekonomins och storstadens nya krav som olika försök att skapa gemenskap i det moderna samhället – kan antingen fungera som en väg till frigörelse eller som tvångsmässig framställning av "normalitetens tyranni" som inte lämnar något annat alternativ än att anpassa sig. (Lorenz 2016 s. 468)

I det som brukar beskrivas som socialtjänstens yttersta ansvar ligger uppgiften att ta hand om konsekvenserna av ett samhälle där människor har olika förutsättningar, men också där samhället stundtals bidrar till utsatthet och exkludering. Socialtjänstens uppdrag handlar inte bara om att bistå människor som av helt naturliga skäl är i behov av stöd och omsorg, utan också om att handskas med människor som ställer till det för sig själva och andra och som ibland inte alls verkar vilja inrätta sig i majoritetssamhället. Det innebär att frågorna om det sociala arbetets roll, uppdrag och inriktning med nödvändighet är konfliktfyllda och socialpolitiskt laddade.

Det innebär också att frågorna besvarats på olika sätt under olika perioder. Den debatt som drev på för beslutet om en ny socialtjänstlag bars fram av en kritik mot en alltför begränsad socialvård, som inte förmådde handskas med de sociala orättvisor och missförhållanden som uppmärksammades under sextio- och sjuttitalen. Socialtjänstlagen (inkl. dess klassiska portalparagraf) var ett sätt att lägga en grund för ett utvecklat socialt arbete och på samma gång möta den radikala kritik som riktades mot dåtidens socialvård för att bara handskas med konsekvenserna av ett samhälle som också skapade utsatthet och utslagning. Nu skulle den moderna socialtjänsten genom sin aktiva medverkan i samhällsplaneringen också vara samhällsförändrande.

Med den nya lagstiftningen skapades på många sätt bättre förutsättningar att möta de olika utmaningar samhället stod inför. Den sammanhållna lagstiftningen lade grunden för en uppbyggnad av en förstärkt organisation för det lokala sociala arbetet och tillsammans med de satsningar på utbildning och forskning som genomför-

² För en fördjupning av detta resonemang, se också Salonen 2014 s. 27–29 och den litteratur som där refereras.

des under dessa år lades grunden för ett viktigt utvecklingsarbete. Det sociala arbete – socialtjänsten – som tagit form under åren efter 1982 är på många sätt en långt mer kvalificerad praktik än den tidigare socialvården. Dagens socialarbetare får en långt mer kvalificerad utbildning, och det har bidragit till att arbetssätt och metoder utvecklats väsentligt – bland annat genom att man under senare år kommit att lägga betydligt större vikt vid brukarnas önskemål och erfarenheter. Det enskilda område där bilden tydligast avviker från min positiva bedömning handlar om socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd, där utvecklingen inneburit sänkta ersättningsnivåer och skärpta krav på motprestationer. Något som framför allt är en följd av att den moderna ”arbetslinjen” under senare år kommit att prägla arbetsmarknadspolitiken – inklusive arbetet med ekonomiskt bistånd.

Men även om det är möjligt att peka på en i flera avseenden positiv utveckling, har det sociala arbetets grundläggande konflikter inte upplösts eller försvunnit. Den uppgift vi i dag står inför är att peka ut bristerna, urskilja olika vägar framåt och att identifiera de ställningstaganden som är nödvändiga. I det kan det finnas anledning att återvända till den debatt som fördes inför socialtjänstlagens tillblivelse och påminna om några av de argument som i dag fallit i glömska.

Den politiska sprängkraften i jämlikhets- och solidaritetsbegreppen

I *Framtidens socialtjänst. Ett icke önskvärt remissvar* (se kapitel 4) refererar jag Bengt Börjesons (1975) kritik mot Socialutredningens principbetänkande, som bland annat gick ut på att utredningen lagt all sin kraft på att eliminera det som är kontroversiellt från målbegreppen:

Socialutredningens målformuleringar skulle ha varit alldeles utmärkta om man inte försökt göra målen till övergripande mål. Man kunde ha bibehållit den politiska sprängkraften i jämlikhets- och solidaritetsbegreppet, och kanske också i trygghetsbegreppet. (s. 18–19)

Just detta är ett perspektiv vi bör ha med oss i diskussionen om hur en framtida socialtjänstlagstiftning bör utformas. Jag tror inte att vi bör försöka, eller ge sken av att vara förmögna, att på något enkelt sätt kunna lösa upp den politiska sprängkraft som ligger i begrepp som demokrati, jämlikhet och solidaritet. Men, vi bör åtminstone ha ambitionen att medvetet förhålla oss till den – även om det innebär att vi tvingas handskas med besvärliga och obekväma mål- och värdekonflikter.

Vi hänvisar ofta till socialtjänstlagens portalparagraf och dess formuleringar om att på demokratins och solidaritetens grund främja jämlikhet i levnadsvillkor. Men vi är inte lika bra på att förklara hur dessa mål konkret ska realiseras. Jag tror att en avgörande orsak till att vi inte lyckas formulera några tydliga alternativ när det gäller

socialtjänstens utveckling är att vi inte förmått handskas med de konflikter som finns inbyggda i det sociala arbetets uppdrag. Kanske är det till och med så att vi inte riktigt erkänt deras existens.

Ett antal områden som utredningen borde ha tagit sig an

Det finns ett antal områden där det sociala arbetets motsättningsfyllda uppdrag är särskilt tydligt, som den aktuella utredningen skulle behövt ta sig an.

Förebyggande eller behandlande?

I betänkandet läggs stor vikt vid det förebyggande arbetet (det behandlades f.ö. i ett särskilt delbetänkande, vilket dock inte innehöll några konkreta förslag). Utredningens utgångspunkt är att det förebyggande arbetet aldrig fått den plats som var avsikten med 1982 års socialtjänstlag. En av anledningarna till detta, menar man, är att det individinriktade, behandlande arbetet trängt ut det förebyggande.

Rent logiskt är det förstaså att det förebyggande arbetet respektive det behandlingsinriktade arbetet fungerar som kommunicerande kärl: om det ena fungerar bristfälligt ökar kraven på det andra. I praktiken är relationen inte så enkel, och det är mycket svårare att identifiera resultaten av det förebyggande arbetet – i vilket fall kräver det ett betydligt längre tidsperspektiv.

Men framför allt är det (som jag varit inne på tidigare) som om utredningen inte vågar ta i frågan om relationen mellan socialpolitiken och det sociala arbetet. Vill vi ta det förebyggande perspektivet på allvar, är det nödvändigt att också ta oss an de övergripande frågorna om arbetsmarknadspolitikens och bostadspolitikens inriktning, om socialförsäkringssystemets utformning och om den ekonomiska politikens inriktning. Det gör nu inte utredningen, och därmed stannar skrivningarna om det förebyggande arbetet mest som välvilliga men i praktiken orealistiska förhoppningar om hur det sociala arbetet på något sätt ska kunna ta det ansvar socialpolitiken svikit. Det är som att man önskar att det förebyggande arbetet ska göra att man slipper undan de svåra och konfliktfyllda frågor man ställs inför i arbetet med att bistå människor som behöver stöd för att klara av sin sociala situation. Men om man väljer att blunda för den sidan av det sociala arbetet, lämnar man de enskilda socialarbetarna ensamma med den uppgiften.

Helhetssyn eller specialisering?

En av de övergripande tankar som låg till grund för den socialtjänstlag som trädde i kraft 1982 var att det sociala arbetet skulle utgå från en helhetssyn på klienten och dennes livssituation. Det man ville få till stånd var ett integrerat socialt arbete, och för att skapa förutsättningar för en sådan utveckling ersattes de tidigare vårdlagarna

(*nykterhetsvårdslagen* från 1954, *barnavårdslagen* från 1960 och *socialhjälpslagen* från 1956) av en gemensam lagstiftning: socialtjänstlagen. Men som flera forskare redan har pekat på, har utvecklingen sedan lagen trädde i kraft närmast gått i motsatt riktning, det vill säga socialtjänsten har i ökad utsträckning kommit att präglas av en stundtals långtgående specialisering (Bergmark & Lundström 2008; Blom, Morén & Perlinski 2011).

I direktiven till den aktuella utredningen markerades tydligt att strävan efter helhetssyn fortfarande skulle utgöra en ambition (direktiven s. 2), och i utredningen konstaterades också att "[den] helhetssyn på människors behov, förutsättningar och önskemål som var grundläggande för införande och utformningen av socialtjänstlagen framstår idag som ännu viktigare än tidigare" (SOU 2020:47 s. 266).

Det som varit – och är – en svårighet är att man aldrig konkretiserat vad denna helhetssyn skulle innebära, eller vilka praktiska implikationer den skulle ha. Som Bergmark (1998) påpekat har begreppet, trots att dess betydelse många gånger framstått som oklar, i hög grad fungerat som "en semantisk magnet", det vill säga som ett uttryck för något självklart gott och önskvärt. Och som Bergmark och Lundström (2008 s. 60) understryker är detta långt ifrån enkelt:

Vi har svårt att tänka oss att man på ett övergripande plan kan svara på om specialisering är bättre än ett integrerat arbetssätt. Sådana analyser kräver ju för övrigt att man utgår från någon form av samhällelig arbetsdelning. Även de som vill slå ett slag för ett integrerat arbetssätt som det såg ut på svenskt 1980-tal, verkar ta för givet att exempelvis skolsocialt arbete ska bedrivas avskilt, eller ser arbetsdelningen mellan hälsovård och socialt arbete som mer eller mindre naturlig och funktionell.

Kanske är frågan om helhetssyn eller specialisering helt enkelt fel ställd – så att det inte handlar om att välja det ena före det andra, utan snarare om hur man kan utveckla specialistkompetens och specialiserade insatser inom ramen för ett helhetsperspektiv.

Likvärdighet eller lokalt handlingsutrymme?

Under senare år har det vid återkommande tillfällen riktats kritik mot socialtjänsten för att möjligheterna till stöd i praktiken varit avhängigt vilken kommun man varit skriven i, något som sagts ha sin grund i att det saknats en tydlig reglering när det gäller vilket stöd kommunerna varit skyldiga att erbjuda. Denna fråga tas också upp i direktiven till utredningen, där det konstateras att socialtjänsten och dess insatser ser olika ut i landet: "Såväl förutsättningar som insatser skiljer sig mellan små och stora kommuner och även mellan grannkommuner med liknande förhållanden" (direktiven s. 7). Men samtidigt som kritiska röster uppmärksammat att det kommunala

självstyret resulterat i stora skillnader mellan vilka insatser olika kommuner tillhandahåller, har en minst lika stark kritik riktats mot vad som uppfattats som en alltför hård statlig styrning och detaljreglering (med åtföljande krav på dokumentation och uppföljning).

Det finns ett spänningsförhållande mellan en strävan efter en övergripande styrning som syftar till att socialtjänsten ska fungera på ett likartat sätt i olika sammanhang, och en ambition att skapa utrymme för ett professionellt handlingsutrymme som gör det möjligt att utgå från lokala behov. För att handskas med detta spänningsförhållande behöver man göra en åtskillnad mellan likvärdighet och jämlikhet (eller mellan likvärdighet i insatser respektive resultat). Det är först när vi kan identifiera omotiverade skillnader som det är relevant att tala om ojämlikhet. Att olika insatser och åtgärder fördelas ojämlikt kan vara legitimt om behoven ser olika ut ("alla behöver inte stödsamtal eller missbruksbehandling") – det kan till och med vara så att en ojämlik fördelning av sociala insatser kan bidra till mer jämlika levnadsförhållanden. Av den anledningen bör vi hellre, när det gäller socialtjänstens insatser, tala om *motiverade* respektive *omotiverade skillnader* (Vårdanalys 2016).

Dessutom är det viktigt att inse att varken en skärpt lagreglering och/eller ökad statlig styrning i sig utgör någon garanti för att de insatser som tillhandahålls i praktiken blir likvärdiga. Socialtjänstens insatser utformas i ett lokalt sammanhang, där det ofrånkomligen finns (och måste få finnas) ett professionellt handlingsutrymme för socialarbetaren att, i samarbete med den som berörs, göra en bedömning av den enskildes situation och föreslå de insatser som framstår som lämpliga i det aktuella fallet. Alltför långtgående regler och riktlinjer för hur utredningen ska genomföras, eller vilka insatser som ska tillhandahållas, innebär ofrånkomligen en begränsning av detta handlingsutrymme. I vissa fall kan det vara så att den enskilde socialarbetarens handlingsutrymme *bör* begränsas (t.ex. av rättssäkerhetsskäl) – men det gäller knappast som en generell princip.

Därtill är det ofrånkomligen så att en skärpt lagreglering och/eller ökad statlig styrning begränsar utrymmet för den kommunala socialtjänsten att, utifrån lokala förutsättningar, utforma de sociala insatser den svarar för. Människors levnadsförhållanden skiljer sig åt beroende på om de bor i en storstad eller på landsbygden, och förhållandena kan också skilja sig mellan olika delar av landet – och därmed framstår det som både rimligt och begripligt att socialtjänsten i olika delar av landet åtminstone till viss del arbetar med olika former av insatser. Till detta kan läggas att socialtjänstens olika inriktning också kan avspegla politiska prioriteringar, som i sin tur avspeglar olika politiska majoritetsförhållanden i kommunerna. Den svåra frågan är hur vi kan identifiera de skillnader som vi inte är beredda att acceptera – de som är omotiverade – och skilja ut från dem som är rimliga och motiverade. Den frågan kvarstår efter att man tagit sig igenom utredningens betänkande.

Service eller bistånd?

Den enskilda fråga där utredningen gjort de tydligaste, och kanske mest betydelsefulla, ställningstagandena rör socialtjänstens tillgänglighet, och inte minst huruvida det ska vara möjligt för kommunerna att tillhandahålla insatser som service (dvs. utan föregående biståndsbedömning och -beslut). Utredningen har på så vis sökt lösa den mångåriga konflikt mellan tillsynsmyndigheter och enskilda kommuner som följt i spåren av att man i flera kommuner arbetat med det som kommit att kallas *servicetjänster*.

Benämningen antyder att det skulle röra sig om en särskild sorts insatser (till skillnad från de insatser som föregås av biståndsbedömning), men som jag diskuterat mer utförligt i andra sammanhang (Börjeson 2017), handlar det snarare om olika logiker när det gäller hur de sociala insatserna ska tillhandahållas. Synsättet att sociala insatser ska erbjudas som *service* utgår från tanken att den enskilde är kapabel att bedöma sina behov och att formulera vad hen behöver för insatser, och att den enskildes val därmed ska ges betydande/avgörande tyngd i sammanhanget. Socialtjänstens primära uppgift blir i detta fall att tillhandahålla de insatser den enskilde efterfrågar. Medan däremot synsättet att sociala insatser ska föregås av en *biståndsbedömning* utgår från att det är den professionelle experten som (med tillgång till vetenskapligt baserad kunskap) är bäst skickad att bedöma vilka insatser som är aktuella, och socialtjänstens uppgift blir därmed att skapa en kunskapsbaserad organisation som kan utreda och bedöma den enskildes behov.

Mot denna bakgrund gör utredningen ett viktigt ställningstagande när den tydligt markerar att frågan om tillgänglighet handlar om fler saker än om att insatserna ska föregås av biståndsbedömning eller inte. Tillgänglighet handlar, menar jag, också om att informera om vilka tjänster kommunen erbjuder, om att det är lätt att komma i kontakt med socialtjänsten och om att de som arbetar med råd och vägledning har god kännedom om olika verksamheter. Det handlar också om att skapa förutsättningar för ett gott första bemötande.

Både de insatser som tillhandahålls som service och de som behöver föregås av biståndsbedömning och -beslut bör vara lätt tillgängliga. Att utredningen därtill förespråkar ett förtydligande i lagen om att det ska vara möjligt för kommunen att tillhandahålla sociala insatser utan biståndsbedömning blir därmed närmast en naturlig konsekvens av det övergripande och principiella ställningstagande som redan gjorts. Ett än mer radikalt alternativ vore förstås att vända på frågan, så att man i stället för att föreskriva på vilket sätt insatser ska kunna ges utformade lagen så att den tydligare preciserade vilka insatser den enskilde ska ha rätt till. Man kan tänka sig att ett sådant alternativ, som tydligare utgår från den enskildes rätt till olika insatser, skulle stärka den enskildes ställning på ett helt annat sätt. En sådan lösning skulle självfallet aktualisera andra juridiska frågeställningar som i så fall behöver utredas. Jag kan bara

konstatera att detta inte förefaller ha varit något som varit aktuellt för utredningen.

Kunskap för utveckling och/eller styrning?

Betänkandet förespråkar att det sociala arbetet ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet, och att detta bör föras in i lagstiftningen (slutbetänkandet, särskilt avsnitt 14.3). Det är förstås ett viktigt ställningstagande, men den kritiska frågan är hur vi tänker oss att en sådan kunskapsutveckling ska åstadkommas. I betänkandet märks inte många spår av att det under många år har förts en stundtals hård debatt om vad en kunskaps- eller evidensbaserad praktik innebär, eller hur den ska organiseras. För även om alla framstår som rörande överens om att det är angeläget att stärka det sociala arbetets kunskapsbas, går åsikterna fortfarande tydligt isär så fort vi närmar oss frågan om kunskapens roll för styrningen av det sociala arbetet. Talande nog vågar utredningen inte ta ställning till den laddade frågan om det är professionen eller de lokala politikerna som ska fatta beslut i individärenden.

Jag tror att en viktig anledning till att dessa konflikter blivit så långvariga handlar om att man utgått från en förenklad uppfattning om kunskapens roll: om att kunskapen på något sätt skulle kunna bidra till att lösa upp det svåra och konfliktfyllda i det sociala arbetet genom att helt enkelt visa på hur arbetet ska bedrivas. I vissa fall kan det säkert fungera på det sättet, men det hör till undantagen. I de flesta fall kan den kunskap vi får från olika studier och tidigare erfarenheter bistå med viktig vägledning i olika beslutssituationer, och den är en viktig del i (men ersätter inte) professionella bedömningar.

Kunskapen kan göra det lättare att handskas med det sociala arbetets konflikter och dilemman, men den får inte konflikterna att försvinna. Därför är kunskapen också viktig i det att den hjälper socialarbetare att reflektera över sitt arbete, och för att den är en resurs som professionella och brukare kan dela.

Vilka uppgifter står vi inför i dag?

De frågor jag skisserat ovan är både svåra och konfliktfyllda, och om någon förväntat sig att jag skulle kunna presentera några enkla svar på dem måste jag göra den personen besviken. Jag tror ändå att det är nödvändigt att ställa dem, och mina invändningar mot det betänkande som presenterades i augusti 2020 handlar om att utredningen mest av allt verkar ha ansträngt sig för att gömma undan de frågor som är som allra svårast. Om vi som är verksamma inom forskning i socialt arbete verkligen vill göra anspråk på att fylla en kritisk funktion, kan vi inte låta utredningen komma undan med detta negligierande.

På en övergripande nivå menar jag att det är uppenbart att de minskade socialpolitiska ambitionerna (Barr & Palme 2020) inneburit att det sociala arbetet över

tid ställts inför större utmaningar. När arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen stramas åt, ökar belastningen på kommunernas försörjningsstöd. När antalet lediga lägenheter till rimliga kostnader minskar, ökar svårigheterna för dem med en svag förankring på bostadsmarknaden. När utrymmet för förebyggande insatser är begränsat, blir det fler som hamnar i socialt utsatta situationer. Med ett fokus på förklaringsmodeller där sociala problem förklaras med individuella tillkortakommanden, och där lösningarna beskrivs i termer av att den enskildes beteende ska korrigeras, kommer de samhällseliga orsakerna till problemens uppkomst ofrånkomligen att hamna i skymundan. Med detta ligger det nära att förlägga ansvaret för de sociala problemen på den enskilde individen, snarare än att göra frågan om det sociala arbetets inriktning till en politisk fråga. Kritiken mot en sådan individualisering av de sociala problemen har under flera år varit ett återkommande, och viktigt, tema i forskningen i socialt arbete (Johansson 2001; Salonen 2013).

Men även med en mer ambitiös socialpolitik kommer behovet av socialt arbete inte att försvinna. Också i framtiden kommer det att finnas problem som är mer knutna till de enskilda människornas livssituation, individuella problem om man så vill. Och det kommer att finnas människor som ibland behöver hjälp och stöd för att handskas med sin sociala situation. Dessa situationer kommer att vara konfliktfyllda, utmanande och präglade av de dilemman som framstår som det sociala arbetets ständiga föjeslagare.

Att försvara krisens rätt att existera

Återigen: Det är självklart både viktigt och nödvändigt att uppmärksamma när minskade socialpolitiska ambitioner leder till att det sociala arbetet ställs inför en övermäktig arbetsbörda. Det är inte möjligt att "behandla bort" strukturella orättvisor. Men vi behöver ta den diskussionen ett steg längre – det handlar inte om antingen det ena eller det andra. Borde vi inte kunna ta till oss det etiska förhållningssätt som gäller inom hälso- och sjukvården, att det är de med de största behoven (oavsett hur dessa uppstått) som i första hand ska ges vård?

Om vi ser det sociala arbetet som ett uttryck för en ambition att bygga ett samhälle präglat av ett gemensamt och ömsesidigt ansvarstagande för varandra, borde vi mot-sätta oss varje diskussion där orsakerna till den enskildes utsatthet skulle ha något att göra med huruvida hen är förtjänt av samhällets stöd. Accepterar vi den diskussionen kommer vi – förr eller senare – att hamna i en position där vi tvingas göra åtskillnad mellan "värdiga" respektive "ovärdiga" understödstagare (Sjögren 1997). Den uppdelningen borde vi aldrig acceptera, i vilket fall inte om vi på allvar vill verka för att det sociala arbetet ska vara en del i bygget av ett solidariskt samhälle.

I *Oktober i Fattigsverige* (2012 s. 239) skriver Susanna Alakoski om att vi ständigt behöver anstränga oss att försvara krisens rätt att existera. Jag tänker att det är ett argument för att i en mening acceptera att sociala problem och utmaningar finns

och kommer att finnas. Att det, även om vi hittar vägar att handskas med de problem vi känner, kommer att dyka upp nya. Men det handlar också om att inse att det är enskilda människor som drabbas av sociala problem och att det är enskilda människor som kan behöva stöd för att handskas med dem. Det är inte detsamma som att individualisera samhällsliga problem. Det handlar snarare om att argumentera för att ett solidariskt samhälle måste ha både beredskap och kapacitet för att försöka förebygga och samtidigt avhjälpa. Och, inte minst, för att människor som av olika anledningar befinner sig i utsatta situationer ska kunna få stöd och bistånd, utan att de först måste visa sig värdiga denna omsorg. I längden kan det sociala arbetets legitimitet bara hämta kraft i att det har en konkret betydelse i människors liv.

Referenser

- Alakoski, S. (2012) *Oktober i Fattigsverige*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Barr, D. & Palme, J. (2020, 20 december) Ingen talar om att Sverige inte längre är en välfärdsstat, *DN Debatt*.
- Bergmark, Å. (1998) *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2008) Det socialtjänstbaserade sociala arbetets organisering. I: Å. Bergmark, T. Lundström, R. Minas & S. Wiklund *Socialtjänsten i blickfånget. Organisation, resurser och insatser*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2011) Hur bör socialtjänstens IFO organiseras? *Socionomen*, (4): 12–16.
- Börjeson, B. (1975) Socialutredningen. En övergripande diskussion om ingenting. I: B. Börjeson & P. Holmberg *Socialutredningen. Två icke önskvärda remissvar*. Stockholm: AWE/Gebers.
- Börjeson, M. (2017) *Hur bör sociala insatser tillhandahållas? En studie av Linköpings kommuns arbete med servicetjänster inom socialtjänsten* (Rapport 2017:1). Linköping: Centrum för Kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Börjeson, M. (2021) *Framtidens socialtjänst. Ett icke önskvärdt remissvar*. Lund: Studentlitteratur.
- Elmer, Å. m.fl. (2000) *Svensk socialpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, H. (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Kommittédirektiv. Översyn av socialtjänstlagen. Dir. 2017:39.
- Lorenz, W. Behovet av en ny social fråga (2016). I: A. Meeuwisse, H. Swärd, S. Sunesson & M. Knutagård (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Olofsson, J. (2020) *Socialpolitik – en historisk bakgrund, internationella jämförelser och aktuella politiska utmaningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Pettersson, U. (2011) *Från fattigvård till socialtjänst. Om socialt arbete och utomparlamentarisk aktivitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Salonen, T. (2013) *Det nödvändiga upprottet – reformera det ekonomiska biståndet*. Stockholm: Arena idé.
- Salonen, T. Socialt arbete och ekonomisk utsatthet i ett strukturellt samhällsperspektiv (2014). I: P. Lalander & B. Svensson (red.) *Perspektiv på social utsatthet*. Lund: Studentlitteratur.
- Sjögren, M. (1997) *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag*. Betänkande av utredningen Framtidens socialtjänst.

Vårdanalys (2016) *Omotiverade skillnader i socialtjänsten. En förstudie*. Stockholm: Vårdanalys.

Werne, K. (red.) (2016) *Det yttersta ansvaret. Socialtjänstens kris och utmaningar*. Stockholm: Premiss.