

Swärd, H. & Panican, A. (red.) (2024), *Akilleshälar i välfärd, socialpolitik och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur

Antologin *Akilleshälar i välfärd, socialpolitik och socialt arbete* under redaktörskap av Hans Swärd, seniorprofessor på Socialhögskolan vid Lunds universitet, och Alexandru Panican, professor på Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap vid Örebro universitet, tar sin utgångspunkt i de allvarliga problem som den svenska välfärden står inför i en tid då de teoretiska och socialpolitiska grundvalar som välfärden har byggt på är ifrågasatta och har börjat ersättas av en individualiserad syn på sociala problem och av förhållningssätt som betonar krav och kontroll. Swärd och Panican påpekar att även om utvecklingen av välfärden gynnat en majoritet av befolkningen har det alltid funnits svagheter och brister som inneburit att en del grupper har exkluderats från att ta del av den generella välfärden. Syftet med antologin är att åskådliggöra och beskriva utvecklingen av denna typ av brister i den svenska välfärden, vilka Swärd och Panican valt att benämna "akilleshälar".

Antologin vänder sig till yrkesverksamma på välfärdsområdet, politiker, forskare samt till studenter på universitets- och högskoleutbildningar med inriktning mot yrken inom välfärden. Förutom redaktörerna medverkar sju andra författare. Sex av dem är etablerade forskare med förankring i ämnet socialt arbete från tre olika lärosäten, docent Sara Hultqvist från Socialhögskolan vid Lunds universitet, docent Lena Hübner, professor Tommy Lundström och professor Marie Sallnäs från Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet samt professor emeritus Staffan Johansson och docent Jörgen Lundälv från Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet. Antologin avslutas med ett kapitel av författaren Susanna Alakoski som i en rad romaner har gett initierade gestaltningar av social och ekonomisk utsatthet. Alakoski har också publicerat essäer och artiklar om bland annat fattigdom och missbruk. Under åren 2021–2023 innehade hon professuren i Moa Martinsons namn vid Linköpings universitet.¹

Uttrycket akilleshäl, som har rötter i grekisk mytologi, är en vedertagen metafor för att beskriva sårbarhet och svaga punkter i olika sammanhang. Swärd och Panican nämner i inledningskapitlet att akillesmetaforen även förekommer i diskussioner om svagheter och problem i socialt arbete och socialpolitik. Detta framgår av att en enkel googling med sökorden "akilleshäl", "socialt arbete" och "socialpolitik" ger

¹ För transparensens skull vill jag tydliggöra att jag i likhet med Hans Swärd och Sara Hultqvist är knuten till Socialhögskolan på Lunds universitet. Där har jag också under många år varit kollega med Alexandru Panican, som numera är professor i Örebro. Jag har förstas genom åren träffat dem i olika kollegiala sammanhang, men bortsett från att jag för några år sedan medverkade i en antologi som Hans Swärd var redaktör för har jag inte haft något närmre pedagogiskt eller forskningsmässigt samarbete med någon av dem.

ett par tusen träffar (se även till exempel Galloway m.fl, 2010; Wallin, 2018). De flesta språk är impregnerade av metaforer. I den klassiska språkfilosofiska studien *Metaphors we live by* (1980) tydliggör George Lakoff och Mark Johnson metaforernas betydelse. De menar att metaforer har en avgörande betydelse för hur vi tänker och uppfattar vår tillvaro. Därför kan det vara intressant att reflektera över hur metaforer används, inte minst i vetenskapliga texter. De som känner till den grekiska myten om Akilles associerar förmodligen till en företeelse av något slag som till stor del är stark och välfungerande, men som har en svag punkt som under vissa omständigheter kan rasera företeelsen i fråga. För de som läser antologin kommer det att framgå att Swärd och Panican, liksom de andra författarna, är väl medvetna om att det pågår en nedmontering av den svenska välfärden som i en rad avseenden påverkar tillvaron negativt för en relativt stor del av befolkningen och således inte bara för de människor som lever i ekonomisk och social utsatthet (se till exempel Kallifatides & Sjöberg, 2023; Plesner & Altermark, 2024). Det är helt enkelt detta sargade och ifrågasatta välfärdssamhälle som är antologins utgångspunkt och som Swärd och Panican menar hotas att helt krackelera av de brister och svagheter som de benämner akilleshälar.

Enligt redaktörerna finns det tre nivåer av akilleshälar inom välfärdsforskningen, vilka de beskriver i inledningskapitlet: samhälls- och systemnivå, organisationsnivå och individnivå. På *samhälls- och systemnivå* handlar akilleshälar om att det kan finnas motsägelsefulla och kontroversiella inslag i socialpolitik och i välfärdssystem. Ett exempel på detta är den moraliskt grundade uppdelningen i "värdiga fattiga" och "ovärdiga fattiga", varav de sistnämnda är exkluderade från det generella välfärdssystemet och i stället hänvisas till det individuellt behovsprövade socialbidragssystemet. Swärd och Panican nämner också att välfärden hotas av nationalistiska och främlingsfientliga rörelser som på senare år fått större inflytande i samhället, vilket också kan räknas som akilleshälar på samhälls- och systemnivå. Akilleshälar på *organisationsnivå* syftar enligt Swärd och Panican på konflikter och skillnader mellan olika organisationer och rationaliteter i välfärdssystemet. Dessa visar sig i att de människor som inte platsar i det generella välfärdssystemet hänvisas till den kommunala socialtjänsten där de blir föremål för individuell behovsprövning, men också för större kontroll och låga ersättningar. Ett annat exempel är att förutom den kommunala socialtjänsten måste många hjälpsökande vända sig till civilsamhälleliga organisationer och privata verksamheter med skiftande rationaliteter. På *individnivå* visar sig välfärdens akilleshälar på olika sätt. Ett exempel som nämns är att personer med komplexa problem som söker hjälp hos den kommunala socialtjänsten måste på grund av den specialisering som skett inom socialtjänsten möta flera olika handläggare, som inte sällan representerar olika synsätt och rationaliteter. En annan akilleshäl på denna nivå handlar om att socialarbetarna måste förhålla sig till olika

dilemman och intressen som ofta innebär att ekonomiska och administrativa krav väger tyngre än tillämpning av vetenskaplig kunskap.

I antologins andra kapitel ger Hans Swärd en historisk och teoretisk bakgrund till de svagheter i välfärden som står i fokus för antologin. Kapitlet tar sin början i 1500-talet då lagar som reglerade fattigvården började växa fram i Europa. Swärd utgår bland annat från historikerna Bronislaw Geremek och Eric J. Hobsbawm och de socialpolitiska förgrundsgestalterna Richard Morris Titmuss och Thomas Humphrey Marshall. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på fattigvårdens och sedermera socialtjänstens utveckling i Sverige. Swärd visar att även om det länge funnits socialpolitiska ambitioner att skapa en universell välfärd lever fattigvårdslogiken, som delar in hjälpsökande människor i värdiga och ovärdiga, vidare även i vår tid.

Förebyggande socialt arbete står i fokus för antologins tredje kapitel, som Sara Hultqvist har skrivit tillsammans med Jörgen Lundälv. De utgår från *Kongressen för fattigvård och folkförsäkring* som arrangerades i Stockholm år 1906 av Centralförbundet för socialt arbete (CSA). Kongressen samlade över 900 deltagare som till stor del var resursstarka personer, varav många var socialt engagerade läkare. Hultqvist och Lundälv ser kongressen som ett uttryck för social mobilisering med människor från olika professioner för att utveckla förebyggande arbete mot fattigdom. De visar att problemet med att akuta kortsiktiga insatser prioriteras på bekostnad av förebyggande socialt arbete är lika gammal som ämnet socialt arbete. Med inspiration från nationalekonomen Thomas Piketty betonar Hultqvist och Lundälv att även om det behövs förebyggande sociala insatser är grundproblemet ekonomisk ojämlikhet och brister på samhällsresurser som möjliggör ett jämlikare samhälle.

Tommy Lundström och Marie Sallnäs diskuterar den sociala barnvården i kapitel fyra. De utgår i från vad de benämner som den sociala barnvårdens "fundamentala förutsättningar" som handlar om att den såväl historiskt som i dag karaktäriseras av intressekonflikter mellan barn, föräldrar och staten. Lundström och Sallnäs beskriver tre barnvårdsmodeller som i olika grad hävdar dessa olika intressen. Den *familjeorienterade modellen* var länge ett signum för den svenska barnvården även om de menar att den i praktiken alltid i olika omfattning påverkats av den *barnskyddsorienterade modellen*. På senare år har den *barncentrerade modellen*, som betonar att den sociala barnvården ska grundas i barnens perspektiv, fått stort inflytande. En svaghet med de tre barnvårdsmodellerna är, enligt kapitelförfattarna, att de inte ger något större utrymme för ungdomar med normbrytande livsstilar. Detta är olyckligt eftersom dessa problem ofta är sammankopplade med familjerelaterad utsatthet. De anser vidare att diskussionen om hur samhället bäst skyddar små barn borde knytas ihop med hur samhället ska ta sig an normbrytande ungdomar som till exempel dras in i missbruk och kriminalitet. Lundström och Sallnäs åskådliggör hur denna uppdelning tar sig uttryck i två pågående parallella diskussioner, dels genom kritiken

mot den kommunala barnvården som accentuerades genom fallet Lilla hjärtat, dels genom omsvängningen i synen på ungdomsvården som gått från att ha varit behandlingsorienterad mot en betoning på straff och samhällsskydd.

I kapitel fem beskriver Lena Hübner hur tvångsåtgärder på det sociala området har motiverats sedan lösdriverilagen trädde i kraft 1885 fram till i dag då Samsjuklighetsutredningen (SOU 2023:5) har föreslagit att lag om vård av missbrukare i vissa fall (SFS 1988:870) ska upphöra och ersättas av psykiatrisk tvångsvård inom ramen för lagen om psykiatrisk tvångsvård (SFS 1991:1128). Hübner visar att även om medikalisering sedan länge använts för att omdefiniera och förklara mänskliga handlingar i termer av sjukdomar har grunderna för att använda tvång dominerats av sociala indikationer. Men under de senaste decennierna har den samhälleliga synen på alkohol- och drogmissbruk förändrats från att ha dominerats av ett socialt perspektiv till ett medicinskt, som utgår från att alkohol- och drogmissbruk är en hjärnsjukdom eller en beroendesjukdom. Detta har bäddat för att det förmodligen blir hälso- och sjukvården som i framtiden ska ha huvudansvar för missbruksvården inklusive tvångsvården. Hübner menar att denna förändring inte behöver vara negativ för det sociala arbetet genom att den öppnar möjligheter för socialarbetarna att arbeta tillsammans med klienterna utifrån deras egen motivation för att skapa förändring.

Staffan Johansson ger i antologins sjätte kapitel en grundlig beskrivning av *new public management* (NPM) och hur införandet av denna nyliberala styrningsstrategi inneburit en remarkabel förändring av den svenska välfärden och socialtjänsten. Med stöd av kommunal finansstatistik visar han att en växande del av verksamheterna inom den kommunala socialtjänsten numera drivs av privata företag och ideella organisationer. Johansson understryker att detta inte bara är en fråga om en förändring av hur sociala insatser administreras och vem som utför dem, utan det har även förändrat innehållet i det sociala arbetet. Han skriver att övergången från traditionell kommunal förvaltning till beställar-utförarmodellen har krävt standardisering och kategorisering av de sociala stödinsatserna. Detta försvårar för socialtjänsten att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv, som är en viktig förutsättning för att hjälpa människor med komplexa problem. Johansson visar också att NPM har förändrat relationerna mellan olika aktörer, inte minst mellan kommunerna och civilsamhället. Från att tidigare ha fått generella kommunala bidrag har många ideella organisationer blivit utförare av olika stödinsatser som de säljer till kommunerna, vilket formaliserat och distanserat relationerna mellan dem. Detta innebär enligt Johansson bland annat att kommunens möjligheter att upptäcka och förebygga sociala problem har försämrats.

Kapitel sju, som Alexandru Panican är författare till, behandlar rättighetstänkandets historia och rättigheternas funktion i samhället. Ett centralt tema i kapitlet är det dilemma som innebär att alla rättigheter är villkorade och exkluderar de människor

som av olika skäl inte har rätt att ta del av dem. Panican visar att denna fråga varit central i rättighetstänkandets historia från antikens Grekland fram till i dag. Han skriver att sociala rättigheter är grunden för välfärdssamhället, men att en del sociala rättigheter är "skenrättigheter" genom att statliga och kommunala myndigheter i praktiken kan bortse från dem. På så sätt blir rättigheter, som Panican uttrycker det, en del av "välfärdsstatens akilleshäls". För att detta ska undvikas krävs att sociala rättigheter är tydligt preciserade i lagar beträffande villkor och innehåll samt att de går att överklaga och är juridiskt utkrävbara. Panican visar att en av få lagar i Sverige som uppfyller dessa krav är lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387), men att det inte gäller socialtjänstlagen (SFS 2001:43) eller hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30) och inte heller rätten till bostad som är grundlagsstadgad i regeringsformen (SFS 1974:152).

Antologins åttonde och sista kapitel har titeln "Bundsförvanter vittnar". Det är skrivet av författaren Susanna Alakoski, som pekar på att när fattigdom diskuteras i olika samhälleliga sammanhang sker det ofta utan att de drabbade kommer till tals och utan förståelse för vad det innebär att leva i fattigdom. Kanske, skriver Alakoski, är det skönlitterära författare med egna erfarenheter av social och ekonomisk utsatthet som bäst har beskrivit livsvillkoren för människor som drabbats av fattigdom. Hon refererar till en rad olika författare som i romaner och poesi gestaltat fattigdomens existentiella villkor i olika tider och sammanhang. De har på så sätt agerat som och blivit bundsförvanter till de människor som lever i ekonomisk och social utsatthet.

Det finns en akilleshäls som jag saknar i antologin, nämligen *rasifieringen* (Molina, 1997) av den svenska välfärden. Det är ett problem som sedan flera år har stor betydelse både i samhällsdebatten och i samhällsvetenskaplig forskning. Rasifieringen ligger som ett raster över samhället och tar sig uttryck i strukturell diskriminering av i synnerhet människor som har invandrat från länder utanför Europa och Nordamerika. En rad svenska studier visar att rasifiering förekommer på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och skolan, men också inom socialtjänsten och andra delar av välfärden (Rojas, 2023). I antologin berör Swärd och Panican frågor som skulle kunna kopplas till rasifiering. I inledningskapitlet nämner de att nationalistiska och främlingsfientliga rörelser hotar välfärden. I kapitel två pekar Swärd på att vissa grupper av utrikesfödda drabbas hårt av nedskärningar i välfärden och att det finns brister i integrationspolitiken. Panicans kapitel om rättighetstänkandets historia och rättigheternas funktion i samhället tar upp en rad aspekter som är intressanta i diskussioner om rasifiering. Men rasifiering nämns eller beskrivs inte explicit i antologin.

De åtta kapitel som ingår i antologin är välskrivna och ger intressanta och kunskapsrika beskrivningar av olika svagheter, motsättningar och konflikter i det svenska välfärdssystemet. En röd tråd i antologin är att alla medverkande författare utgår från ett

historiskt perspektiv, och i flera fall med betoning på rättighetsfrågor. Även om kapitlen är avgränsade i förhållande till varandra finns det beröringspunkter mellan flera av dem och därför hade antologin tjänat på fler korsreferenser för att informera läsaren om att det finns kompletterande material i andra kapitel. En annan redaktionell synpunkt handlar om att den indelning av akilleshälar på tre olika nivåer (samhälls- och systemnivå, organisationsnivå och individnivå), som Swärd och Panican beskriver i inledningskapitlet, hade med fördel kunnat användas för att positionera antologins olika kapitel i förhållande till varandra. Detta hade också informerat läsaren om beröringspunkter, men också skillnader mellan de olika kapitlen. Jag hade gärna också sett att antologin avslutades med ett sammanfattande och framåtblickande kapitel med en diskussion om möjligheter för socialarbetare och andra välfärdsprofessioner att utveckla hållbara, antirasistiska och rättighetsbaserade förhållningssätt och verksamhetsformer (se till exempel Knezevic, 2024). En sådan diskussion skulle kunna kopplas till Hultqvists och Lundälvs kapitel där de med inspiration från *Kongressen för fattigvård och folkförsäkring* i Stockholm år 1906 undrar om det inte är dags att försöka samla socialarbetare, socialläkare och andra professioner för att tillsammans med civilsamhället diskutera formerna för en visionär förebyggande socialpolitik.

Sammanfattningsvis menar jag att *Akilleshälar i välfärd, socialpolitik och socialt arbete* är en intressant bok som ger en kunskapsbaserad bakgrund till de problem och svagheter i det svenska välfärdssystemet som blivit alltmer tydliga under de senaste decennierna. Den har kapacitet att både fungera som kursbok på till exempel socio-nomutbildningar och till att ge stoff till de som är intresserade av och vill diskutera välfärdens utveckling. Jag uppskattar också att Swärd och Panican har bjudit in författaren Susanna Alakoski, som i sitt kapitel belyser det skönlitterära perspektivets betydelse för att skapa förståelse för ekonomisk och social utsatthet. Förhoppningsvis kan Alakoskis text bidra till att socialarbetarutbildningar stimuleras att i större utsträckning använda skönlitteratur i utbildningen. Forskning visar att det stärker empatin och den professionella identiteten hos studenterna (se till exempel Baños & Guardiola, 2018). Detta är vedertaget inom medicinsk humaniora och är ganska vanligt förekommande på utbildningar för sjuksköterskor och läkare i Sverige och andra länder.

Arne Kristiansen

Docent i socialt arbete på Socialhögskolan vid Lunds universitet

Referenser

- Baños, J.E. & Guardiola, E. (2018) Literature in medical teaching: the crucial importance of literature in the education of medical students. *Metode Science Studies Journal*, (8): 215–221. [<https://doi.org/10.7203/metode.8.10555>].
- Galloway, T., Gustafsson, B., Pedersen, P. & Österberg, T. (2010) Fattigdom bland invandrarbarn: den nordiska modellens akilleshäl. *Ekonomisk Debatt*, 38(6).
- Kallifatides, M. & Sjöberg, S. (2023) *Alla får det inte bättre: om den ökande ojämlikheten i Sverige och varför den är ett samhällsproblem*. Stockholm: Katalys.
- Knezevic, Z. (red.) (2024) *Socialt arbete: i gränslandet mellan teori och praktik*. Stockholm: Liber.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1980) *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press.
- Molina, I. (1997) *Stadens rasifiering: etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Plesner, Å. & Altermark, N. (2024) *Konsten att avveckla en välfärdsstat: en granskning av det åtstrammingspolitiska kretsloppet*. Stockholm: Verbal.
- Rojas, C. (2023) Migration som orsak till samhällets problem: hur påverkar narrativet kommunal verksamhet? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 30(2): 563–581.
doi: 10.3384/SVT.2023.30.2.4305.
- Wallin, G. (2018) Kompetensbrist: hemtjänstens akilleshäl. *Tidningen Äldreomsorg*, (5).