

SOCIAL VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 26 • Nummer 3-4 • 2019

TEMANUMMER VÄLFÄRD



**25-ÅRS JUBILEUM
1994-2019**

Redaktion:*Adress:*

Socialvetenskaplig Tidskrift, Socialhögskolan, Lunds universitet, Box 23, SE-221 00 Lund.

Fax: 046-222 94 12 Hemsida: <http://www.soch.lu.se/socialvetenskaplig-tidskrift>

Redaktionen är sammansatt av forskare som representerar skilda vetenskapliga discipliner och forskningsområden. Avsikten är att redaktionen för Socialvetenskaplig tidskrift skall cirkulera mellan universitets- och högskoleorter med utbildning och forskning inom ämnesområdet socialt arbete.

Redaktör och ansvarig utgivare:

Professor Anna Meeuwisse, tel. 046-222 31 57, e-post anna.meeuwisse@soch.lu.se

Korresponderande redaktör:

Docent Torbjörn Hjort, tel. 046-222 30 61, e-post torbjorn.hjort@soch.lu.se

Redaktionssekreterare:

Doktorand Mikael Bengtsson, tel. 046-222 01 14, e-post mikael.bengtsson@soch.lu.se

Redaktionsledamöter:

Christofer Edling, sociologi; Robert Holmberg, psykologi; Katarina Jacobsson, socialt arbete; Susanna Johansson, socialt arbete/rättssociologi; Björn Johnson, socialt arbete/statsvetenskap; Åsa Lundqvist, sociologi; Lars Plantin, socialt arbete; Kerstin Svensson, socialt arbete.

Redaktionsråd:

Jan Blomqvist, Stockholm; Thomas Boje, Roskilde; Felipe Estrada, Stockholm; Sven Hort, Växjö; Margareta Hydén, Linköping; Stig Larsson, Lund; Lisbet Lundahl, Umeå; Britta Lundgren, Umeå; Cecilia Modig, Stockholm; Diana Mulinari, Lund; Ingrid Sahlin, Lund; Tapio Salonen, Malmö; Johans Tveit Sandvin, Bodö; Eva-Maria Svensson, Göteborg; Hans Swärd, Lund; Marta Szebehely, Stockholm; Sandra Torres, Uppsala.

Prenumeration:

Prenumerationspris per år, SEK	Sverige	Norden	Övriga länder
Enskild	210:-	240:-	250:-
Institution	375:-	410:-	420:-

FORSA tillhandahåller tidskriften åt medlemmarna.

Enskilda nummer av tidskriften kostar 110:-, dubbelnummer 150:-.

Annonspriser:

Helsida 4.000 kr

Halvsida 2.500 kr

För prenumerationsfrågor:

Nätverkstan Kultur

Box 311 20, 400 32 Göteborg

Tel: 031-743 99 05

Mail: socialvetenskaplig@natverkstan.net

För frågor om medlemskap i Forsa:

Var god se www.forsa.nu

Språklig bearbetning: Gun Malmros

Engelsk översättare: Alan Crozier

Layout: RPform

Tryck: Norra Skåne Offset, Hässleholm

ISSN: 1104-1420

© Författarna och Socialvetenskaplig Tidskrift

Innehåll

Temanummer Valfärd

Inledning: Socialvetenskaplig tidskrift och svensk välfärd under ett kvartssekel <i>Hans Swärd</i>	203
Utveckling av svensk välfärd under ett kvartssekel 1994–2019 <i>Eskil Wadensjö</i>	209
Från den ”sionistiska ockupationsregimen” till ”judisk makt” – antisemitismen inom Nordiska motståndsrörelsen <i>Heléne Lööw</i>	223
Utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden – en viktig fråga för välfärdens finansiering <i>Mats Hammarstedt</i>	241
Familjen i välfärdspolitiken <i>Maria Stanfors</i>	257
Barnskyddets innersta kärna – om tvångsplaceringar som motiveras av barns hemförhållanden <i>Tommy Lundström & Marie Sallnäs</i>	283
Utifrån ålder eller behov? – Ålder som organiserande princip för stödinsatser till äldre <i>Tove Harnett</i>	303
Stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning – etablering av ett nytt verksamhetsfält <i>Urban Markström</i>	323

Automatisering – till nytta eller fördärv? <i>Lupita Svensson</i>	341
Välfärden, samhällskritiken och medierna – socialarbetares röster i podcaster i socialpolitik och socialt arbete <i>Jörgen Lundälv</i>	363
Nya böcker	383
Från redaktionen	388

Inledning

Socialvetenskaplig tidskrift och svensk välfärd under ett kvartssekel

Det här numret av *Socialvetenskaplig tidskrift* är ett jubileumsnummer. I år, 2019, fyller nämligen tidskriften 25 år. Första numret kom ut i juni 1994 och tidskriftens redaktion låg då i Lund.

För att uppmärksamma kvartssekket har ett tiotal forskare bjudits in att skriva artiklar till detta tillfälle. Anledningen är att vi dels önskat få representation från olika delar av det socialvetenskapliga fältet, dels att vi vill knyta an till några av de teman som var aktuella i första årgången av tidskriften. Vid jubileer är det vanligt att blicka både bakåt och framåt.

Det välfärdssamhälle som *Socialvetenskaplig tidskrift* har som mål att undersöka och belysa har förändrats sedan tidskriften etablerades. En del förändringar har varit mer drastiska och andra mer subtila och inte alltid så uppenbara eftersom de skett gradvis. Vi har därför bett professor Eskil Wadensjö att skriva en inledande text om utveckling av svensk välfärd under det senaste kvartssekket. Detta för att sätta in de övriga texterna i numret i en bredare välfärdskontext. Men framför allt har syftet varit att synliggöra den välfärdshistoria som gått jämsides med, men också påverkat, tidskriftens egen historia.

Tidskriften har på många sätt varit en tidsspegel som fångat upp aktuella tendenser i samhället och inte sällan varit en kritisk röst. Den allra första artikeln hade rubriken "Främlingar, fiender och medborgare. Bidrag till en analys av främlingsfientlighet i Sverige" (nr 1, 1994). Författare var Uppsalaforskaren Jose Alberto Diaz. Diaz konstaterar: "Frågan som många ställer sig i dessa dagar av växande etnisk intolerans är varför svenskarnas överlag liberala hållning och vänlighet mot invandrare och främlingar har förändrats på bara några år till en betydligt kyligare och även mer fientlig inställning."

Jag satt med i redaktionen när vi publicerade artikeln 1994. Det var en text som direkt högg tag i mig och säkert i många andra. En del trodde att tendensen med den etniska intoleransen nog snart skulle blåsa över. Men så blev det tyvärr inte. När vi följer upp det främlingsfientliga temat i detta nummer av tidskriften, 25 år senare, är det uppenbart att det handlar om en mer seglivad ideologisk vändning. Artikeln i det här numret är skriven av docenten i historia Heléne Lööw. Den handlar om antisemitismen inom Nordiska motståndsrörelsen i dag. Både Diaz och Lööws texter kan ses som samtidsmarkörer på en ytterst bekymmersam samhällsutveckling.

Samtidigt sker det i dag en stark mobilisering mot främlingsfientlighet och rasism i det civila samhället. Det har förekommit många demonstrationer med bred uppslutning och även kyrkorna har visat motstånd. Allmänheten oroar sig också enligt opinionsundersökningarna för den växande främlingsfientligheten. Det är lätt att den här typen av rörelser i det civila samhället överskuggas av de mer högljudda högerextrema rörelserna.

Migrations- och integrationstemat har också behandlats i tidskriften vid andra tillfällen, till exempel i ett temanummer (nr 3–4, 2016), då frågan belystes ur olika perspektiv. Också de ensamkommande flyktingbarnen och deras mobilisering för grundläggande sociala rättigheter behandlades.

En viktig aspekt av integrationstemat är de utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Det är en viktig fråga både ur samhällets och ur individens perspektiv. En förutsättning för att kunna integreras i samhället är möjligheterna att få ett förvärvsarbete. Professor Mats Hammarstedts artikel "Utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden – en viktig fråga för välfärdens finansiering" i det här numret visar detta. Hammarstedt konstaterar att av Sveriges drygt tio miljoner invånare år 2019 är närmare 20 procent födda i något annat land än Sverige. Han framhåller att en fungerande arbetsmarknadsetablering för utrikes födda är av största vikt med hänsyn till den förändrade åldersstrukturen i befolkningen, men också för välfärdens finansiering i framtiden.

Socialvetenskaplig tidskrift har under årens lopp återkommande arbetat med temanummer, inte sällan med särskilda gästredaktörer. Redan i nr 2–3 i första årgången 1994 publicerades ett temanummer om *familjeforskning* som professor Gunvor Andersson var gästredaktör för. Ett annat exempel är temanumret *Svensk välfärd under 100 år*. Professor Margareta Bäck-Wiklund var gästredaktör för detta nummer (nr 2–3, 2003). Båda temanumren lyfter bland annat fram kvinnornas roll inom välfärden och socialpolitiken, vilket annars ofta har varit en förbisedd fråga.

Ytterligare ett exempel på en tidigare artikel på temat är professor Rolf Ohlssons "Det svenska välfärdssamhällets framväxt – tacka kvinnorna för det" (nr 1, 1995). Ohlsson kritiserar den socialvetenskapliga välfärdsforskningen för att alltför mycket ha varit inriktad på institutionella och politiska förhållanden och tagit för lite hänsyn

till demografiska och ekonomiska faktorer. Ohlsson visar att en viktig drivkraft för familjepolitikens framväxt var behovet av kvinnor i arbetslivet.

I det här jubileumsnumret får professor Maria Stanfors föra familjeforskningstraditionen vidare. Hennes artikel har titeln "Familjen i välfärdspolitiken". Stanfors visar att Sverige i hög grad utmärker sig i positiv bemärkelse på detta område. Hon konstaterar att vårt land har mer jämställdhet, jämfört med andra industriländer i väst. Sverige och övriga Norden är exempel på länder där kvinnor i hög grad kan kombinera förvärvsarbete och familj, visar hon.

Till familjen hör också barnen. Den sociala barnvården är ett tema som återkommit i tidskriften. Inte minst har stockholmsprofessorerna Tommy Lundström och Marie Sallnäs medverkat flera gånger. I detta nummer gör de det med en artikel som har titeln "Barnskyddets innersta kärna – om tvångsplaceringar som motiveras av barns hemförhållanden". Författarna diskuterar bland annat de framtida utmaningar som den sociala barnvården står inför. Utmaningen är att dels möta de ökade kraven på att barns intressen ska sättas i centrum, dels ett ökat krav på att socialtjänsten ska göra riskbedömningar för att förebygga omhändertaganden. Sådana krav innebär att den sociala barnvården i ökad utsträckning kommer att få hantera intressen som kan stå i stark konflikt med varandra.

De flesta medborgare i landet har fått det ekonomiskt bättre med ökade inkomster och högre levnadsstandard under det senaste kvartssekle. Samtidigt har villkoren i välfärden förändrats efter den ekonomiska krisen på 1990-talet med en ökad arbetslöshet och neddragningar i socialförsäkringarna. Det har drabbat grupper som inte hängt med i utvecklingen i samma takt som majoriteten av invånarna. Det gäller framför allt grupper som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden och kommit in i socialförsäkringssystemet.

Kort uttryckt har de rikare blivit rikare och de fattiga fattigare. Ett mått på det är att de ekonomiska klyftorna har ökat mätt med Gini-koefficienten. Den svenska välfärdsmodellen har också fått ett större inslag av konkurrens och privatisering. Exempel är den privatisering av driften av sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg och skola som skett. Privata sjukvårdsförsäkringar har blivit vanligare och bostadsmarknaden har långtgående avreglerats. Vi har också rört oss mot en mer individualistisk syn på olika sociala problem och samhällssolidariteten har minskat. Allt detta måste ses som ett avsteg från grundtanken i den universella välfärdsmodellen som länderna i Norden varit så kända för.

Inte minst har socialtjänsten, som välfärdens yttersta skyddsnät, påverkats av de förändringar som ägt rum. Verksamheten står i dag inför stora utmaningar. Tre andra artiklar i det här numret illustrerar detta.

Sverige håller på att åldras, medellivslängden har successivt ökat och det finns inget som tyder på att den stannar av inom den närmaste framtiden. Konsekvenserna

är att medborgarna blir äldre och fler förväntas ställa krav på den framtida välfärden. Docent Tove Harnetts artikel handlar om den kommunala äldreomsorgen och frågan om avvägningen mellan ålder och behov vid bedömningen av rätt till stödinsatser. Artikeln har titeln "Utifrån ålder eller behov? Ålder som organiserande princip för stödinsatser till äldre".

Även om 1990-talets ekonomiska kris drabbade både socialförsäkringarna och socialtjänsten och ledde till avregleringar och besparingar skedde det också en del nya satsningar. En lagstiftning som är jämnårig med *Socialvetenskaplig tidskrift* är lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den trädde i kraft 1994 och gav kommunerna ansvar för tio olika insatser som syftade till att öka delaktigheten för målgruppen. Året efter kom Psykiatireformen och därmed nya perspektiv och så småningom också ett nytt verksamhetsfält.

Professor Urban Markström visar att detta verksamhetsfält står inför en rad utmaningar, både när det gäller att beakta brukarnas egna erfarenheter och medverka men också frågan om tillgänglighet och samordning mellan olika instanser.

Nästa artikel, som också har ett framtidstema, handlar om automatiseringen inom socialtjänstens handläggning av försörjningsstöd. Några kommuner har inlett försöksverksamheter och det finns stora framtidsförväntningar om att administrationen med socialbidragen ska kunna förenklas och göras mer rättvis. Universitetslektor Lupita Svensson belyser för- och nackdelar med systemet och vilken roll det kan komma att få i framtiden. Än så länge är forskningen begränsad inom fältet och det finns därför anledning att belysa, kritiskt granska och följa de pågående försöken.

En av artiklarna i numret handlar om socialarbetarnas möjligheter att göra sig hörda i samhället och att medverka och debattera socialt arbete i de elektroniska medierna genom särskilda podcaster, som blir allt vanligare. universitetslektor Jörgen Lundälv har skrivit artikeln "Välfärden, samhällskritiken och medierna – socialarbetares röster i podcaster i socialpolitik och socialt arbete". Han visar att podcaster blir alltmer populära även hos myndigheterna. För att nämna ett exempel, producerar Socialstyrelsen en podcast om socialtjänst och hälso- och sjukvård som kallas "På djupet – en podd från Socialstyrelsen".

Lundälvs artikel kan också ses som ett exempel på digitaliseringens och de elektroniska mediernas utbredning i samhället på bekostnad av tryckta alster. Den utvecklingen har en direkt anknytning till *Socialvetenskaplig tidskrifts* egen historia.

Den kanske största förändringen för tidskrifterna under det senaste kvartssekle är skiftet från analog till digital teknik. Tidskriften läses numera huvudsakligen elektroniskt. Det följer en övergripande trend i samhället med att papperstidskrifterna försvinner och vi får våra kunskaper genom den digitala tekniken. Det finns många fördelar med elektroniska tidskrifter. De kan distribueras billigare. Utgivaren slipper tryckkostnader, porto och andra transportkostnader och behöver inte heller begränsa omfånget. De går

snabbare att publicera, det är lättare att göra tillägg och uppdateringar och att öka spridningen av texterna som på så sätt görs mer tillgängliga för olika grupper.

Det finns dock också en rad nackdelar med den ökande elektroniska publiceringen. Den tekniska utvecklingen ställer krav på hård- och mjukvara för att göra vissa artiklar tillgängliga och det är svårt att kvalitetssäkra tidskrifter i det förändrade digitala tidskriftslandskapet. Det har också utvecklats så kallade rovdjurstidskrifter som mot betalning erbjuder publicering av forskningsartiklar. Det är inte lätt att hålla ordning i denna djungel av tidskrifter.

Tidskriften *forskning.se*, som är en helt elektronisk publikation, intervjuade Åsa Wikforss, professor i teoretisk filosofi vid Stockholms universitet, i samband med att hon nyligen valts in i Svenska akademien (<https://www.forskning.se/2017/04/27/faktaresistens-en-fara-for-planeten/>). Texten har titeln "Faktaresistens – en fara för planeten".

Wikforss betonade i intervjun att debattklimatet i samhället håller på att bli mer polariserat, känsloladdat och kategoriskt. Det sker en förskjutning från vetenskaplig argumentation till politisk propaganda, menar hon.

"Kunskapsresistensens kärna är förnekandet av evidens. Kunskap kräver att det finns en evidens, annars är det bara tro eller mer eller mindre lyckade gissningar [...]. Både den individuella överlevnaden och samhällets överlevnad bygger på att vi har kunskap. Därför är den utveckling vi har just nu så oroväckande ...", konstaterar Wigforss.

Just på grund av denna samhällsutveckling har det sällan känts mer relevant att fira ett 25-årsjubileum av *Socialvetenskaplig tidskrift* som värderar kvalitén högt. Tidskriften har sedan starten både en redaktion, ett redaktionsråd och använder utomstående bedömare för att granska och förbättra texterna som godkänns för publicering.

Det är många som under åren har varit verksamma i redaktioner och redaktionsråd och lagt ner ett stort arbete på att läsa och bedöma artiklar och föreslagit förbättringar. *Socialvetenskaplig tidskrift* har sedan starten varit noga med att ha personer från olika vetenskapliga discipliner i redaktion och redaktionsråd med ambitionen att täcka in olika delar av det socialvetenskapliga forskningsfältet.

Tidskriften har också haft som mål att cirkulera mellan de olika universitetsmiljöerna och har haft sin hemvist vid universiteten i Lund, Göteborg, Umeå och återigen i Lund. Tidskriften har haft fyra huvudredaktörer, nämligen Stig Larsson, Margareta Bäck-Wiklund, Stina Johansson och Anna Meeuwisse. Efter detta nummer kommer *Socialvetenskaplig tidskrift* att få sin hemvist vid Linköpings universitet och Magnus Dahlstedt blir redaktör.

Sedan starten ägs tidskriften av FORSA, Förbundet för forskning i socialt arbete. Förbundet grundades av en grupp entusiastiska forskare, doktorander och forskningsanvändare 1984 vid en konferens i Lövånger i Västerbotten. Forskarutbildningen i

socialt arbete hade då nyligen startat i Göteborg, Stockholm och Umeå och doktorander hade antagits i ämnet.

Bengt Börjeson, som blev professor i socialt arbete i Umeå 1981 och var en frontfigur i socialt arbete vid denna tid, valdes till första ordförande i FORSA. Förbundet har sedan starten arbetat för att stärka samarbetet mellan forskning, utbildning och det sociala arbetets praktik.

Stig Larsson, som hade varit medlem i styrelsen för FORSA från starten, blev ordförande i förbundet 1992. Styrelsen gav honom i samband med detta i uppdrag att försöka få till stånd en svenskspråkig socialvetenskaplig tidskrift som skulle stärka länken mellan universitetsforskningen och forskningsanvändarna. Larsson hade tidigare erfarenhet av tidskriftsarbete. Han hade bland annat varit engagerad i tidskriften *Nordisk Socialt Arbeid*, som grundades 1980 av Nordiske sosisonomförbunds samarbetskomité.

Att ge ut en svenskspråkig tidskrift var viktigt för förbundet. Dels skulle författarna kunna få skriva på originalspråket eftersom de olika välfärdssystemen ser så olika ut. Dessutom skulle det vara lättare att nå ut till de praktiskt verksamma och inte bara till etablerade forskare.

År 1993 beviljades tidskriften medel från dåvarande Socialvetenskapliga forskningsrådet och kunde starta 1994. Sedan dess har Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap och nuvarande Forte - Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd beviljat publikationsstöd.

Tidskrift är ett fint och intressant ord. Det handlar om skrift i tiden. Om skrivna ord. Om texter som återkommer med en viss periodicitet. Socialvetenskap handlar om forskning om samhället, socialpolitik, välfärd, sociala relationer, social trygghet, om allt som sker mellan födsel och död och mycket mer. Forskning är en yrkesverksamhet. Bakom varje artikel ligger i regel många års forskning och ibland ett helt yrkeslivs samlade vetande. I tyckarbubblornas och faktaresistensens tid finns det skäl att hylla de skrivna orden som bygger på vetenskapliga undersökningsmetoder och noggranna studier.

Alla vi som arbetat med detta nummer är mycket stolta över att presentera de tio texter som följer. Vi vill också rikta ett stort tack till alla som under det senaste kvartsseklet bidragit till att bevara det skrivna ordet i en turbulent samtid.

För att använda filosofiprofessorn Åsa Wikforss ordbruk önskar jag, som var med om att starta *Socialvetenskaplig tidskrift* och som har varit gästredaktör för detta nummer, att den också under det kommande kvartsseklet ska kunna verka som ett bålverk mot den desinformation och nedmontering av kunskap som nu håller på att ske.

Hans Swärd

Eskil Wadensjö

Utveckling av svensk välfärd under ett kvartssekel 1994–2019

The development of welfare and welfare policy in Sweden 1994–2019

Sweden is a country with a high standard of living, relatively small income differentials and a well-developed welfare system. However, that does not mean that there are no problems. The development of the economy, labour market and welfare in Sweden has been dramatic in several respects over the last quarter of a century. The variations in economic development have been considerable during this period, which has had an impact on the labour market, not least for groups such as young people who have not completed high school studies and newly arrived refugees. Also important is the increase of immigration because of the expansion of the EU but also of refugees. The economic development has affected various individuals and groups in different ways. Economic development has also had an influence on the development of the different parts of the welfare system. There have been several changes in the social policy programmes. Privatization of parts of the sector is one important change. This chapter outlines the main features of this development in different areas of the economy, the labour market and the welfare system in Sweden.

Eskil Wadensjö är professor i nationalekonomi och verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Kontakt: eskil.wadensjo@sofi.su.se

Den ekonomiska utvecklingen

Sverige hade allt sedan andra världskrigets slut fram till 1990-talet en mycket låg arbetslöshet. Det fanns farhågor om en depression efter kriget liknande den som ägde rum under åren närmast efter första världskriget. Gunnar Myrdal varnade för fredsoptimism.¹ Men en sådan depression inträffade inte. Det blev istället en långvarig högkonjunktur med mycket låg arbetslöshet.²

Att Sverige hade en så gynnsam utveckling vad gäller sysselsättningen sågs länge som en framgång för den Rehn-Meidnerska politiken vars tre huvudkomponenter var en restriktiv finanspolitik (hata inflationen!), en solidarisk lönepolitik och en aktiv arbetsmarknadspolitik.³ Variationerna i arbetslöshet var mycket små i synnerhet om vi jämför med den kunskap vi har om vad som hänt under mellankrigstiden och utvecklingen under de senaste decennierna. Men tiderna förändrades. En dramatisk försämring av den ekonomiska utvecklingen och arbetsmarknadsläget följde.

Under de första decennierna av 1900-talet var jordbruket den dominerande näringen. Den har gradvis förlorat i betydelse – få arbetar nu i jordbruket – och antalet kommer att fortsätta att minska. Många av egenföretagarna i branschen är över 65 år och en stor del av både företagare och anställda arbetar också i andra branscher samtidigt.⁴ Efter hand tog industrin över som ledande sektor. BNP ökade som mest under perioden 1930–1975. Under denna period utvecklades industrisamhället starkt. Sysselsättningsmässigt och som andel av BNP nådde den sektorn sin topp under 1960-talet. Nu svarar gruv- och tillverkningsindustrin endast för cirka 15 procent av BNP. Tjänsteproduktionen har fått en allt större betydelse. Många av tjänsteföretagen producerar dock tjänster till industriföretag. Tjänsteproduktionen (privat och offentlig) svarar nu för cirka 70 procent av förädlingsvärdet i ekonomin (se SCB, 2017). Förskjutningen mellan sektorer har medfört att andelen tjänstemän har ökat. Inom de expanderande sektorerna utgör tjänstemännen en större andel än inom de krympande sektorerna. Men andelen tjänstemän har ökat som andel av alla på arbetsmarknaden också genom att andelen tjänstemän har ökat inom de olika sektorerna. Även inom industrin har andelen tjänstemän kontinuerligt stigit.

Under 1990-talets första år inträffade en mycket kraftig nedgång av ekonomin med sjunkande BNP, stora budgetunderskott i statens finanser och arbetslöshetsnivåer som vi inte hade upplevt sedan mellankrigstiden. Många förlorade sina arbeten och hade svårt att hitta nya. Arbetskraftsdeltagandet minskade kraftigt, inte minst bland de äldre, och många gick i tidig pension. År 1994, startpunkten för den här

1 Se Myrdal (1944). Pessimismen påverkade politiska beslut.

2 De statliga långtidsutredningarna som publiceras som SOU ger goda möjligheter att följa den ekonomiska utvecklingen över tid.

3 Se t.ex. olika bidrag i Milner och Wadensjö (red.) (2001).

4 Se SCB (2016b) för en detaljerad genomgång av jordbrukets utveckling.

översikten, var konjunkturen på uppgång igen. BNP ökade detta år med 4,1 procent för att under de tre närmast föregående åren ha minskat med 1,0, 1,0 och 1,8 procent. Men det tog tid att återhämta den nedgång som hade skett 1991–1993 och arbetslösheten var fortfarande på en mycket hög nivå 1994 jämfört med vad den varit under de närmast föregående decennierna.

Den ekonomiska återhämtningen fortsatte under resten av 1990-talet och har fortsatt fram tills nu. Det har dock funnits några avbrott i den här utvecklingen under kvartsseklet, som krisen i IT-branschen i början av det nya århundrandet och finanskrisen som startade 2008. Nedgången under IT-krisen som började i mars 2000 och som ledde till en nedgång av tillväxttakten i ekonomin från 2001 blev begränsad. BNP-tillväxten var 1,6 procent år 2001 och 2,1 procent år 2002, vilket kan jämföras med tillväxten det år då krisen startade; den var 4,7 procent år 2000. Återhämtningen efter den svåraste av dessa båda kriser, finanskrisen, var snabb i Sverige jämfört med i många andra länder i Europa. BNP minskade i Sverige med 0,6 procent år 2008 och hela 5,2 procent år 2009, men en återhämtning skedde redan år 2010 med en BNP-tillväxt på 6,0 procent. Vissa länder i Europa drabbades betydligt mer än Sverige. Grekland och Italien har ännu inte återhämtat sig helt från den krisen medan Island, ett annat land som också drabbades mycket hårt av finanskrisen, återhämtade sig betydligt snabbare.

Utvecklingen i andra länder i Europa har stor betydelse för Sverige inte minst när de här länderna i likhet med Sverige är medlemmar av EU. Sverige är ett land som är starkt beroende av internationell handel; en stor del av det som produceras i landet exporteras och mycket av exporten går till andra EU-länder. Exporten av varor och tjänster svarar mot ungefär 45 procent av BNP. Av varuexporten går närmre 60 procent till andra EU-länder. Även tjänsteexporten till länder inom EU är betydande; något mer än 50 procent av Sveriges tjänsteexport går till andra EU-länder (52 procent år 2018). Med sitt stora exportberoende är Sverige känsligt för vad som händer i andra länders ekonomier, inte minst i andra EU-länder. Brexit, handelskrig mellan USA och Kina, konflikten mellan USA och Iran samt utvecklingen i Venezuela är några händelser som kan komma att påverka Sveriges ekonomi under kommande år.

Sverige och omvärlden

EEC (EU:s föregångare)⁵ bildades år 1959 av sex västeuropeiska länder: Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike, Italien och Västtyskland. Som svar bildades år 1960 ett frihandelsområde, EFTA, med tre av de nordiska länderna (Danmark,

⁵ Benämningen och utformningen av det europiska samarbetet har förändrats vid flera tillfällen. I fortsättningen av texten använder jag genomgående den nuvarande benämningen, EU.

Norge och Sverige), Portugal, Storbritannien, Schweiz och Österrike som medlemmar. Senare blev Finland, Island och Lichtenstein också medlemmar av EFTA. Tre av EFTA-länderna, Storbritannien, Danmark och Portugal, lämnade EFTA och blev medlemmar av EU. Tre andra länder Irland, Grekland och Spanien blev också medlemmar av EU. Tillväxten av EU var ett argument för Sverige liksom för några andra länder att också vilja bli medlem av EU. Bidragande var också den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, som ledde till en omsvängning av opinionen, bland annat i det socialdemokratiska partiet, som blev för ett inträde. Folkomröstningar gav majoritet för att ansöka om medlemskap i EU i Sverige, Finland och Österrike (i Norge röstade en majoritet mot en sådan ansökan). Sverige ansökte därefter om medlemskap, ansökan beviljades och Sverige blev medlem av EU 1995 samtidigt med Finland och Österrike. EU kom med detta tillskott att bestå av 15 medlemsstater. Kvar i EFTA blev Island, Lichtenstein, Norge och Schweiz.

Att Sverige blev medlem av EU innebar bland annat att den gemensamma arbetsmarknad som Sverige är en medlem av utvidgades. Sverige hade sedan 1954 varit en del av en gemensam arbetsmarknad, den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Nu blev Sverige medlem av en betydligt större arbetsmarknad. År 1995 bestod den gemensamma arbetsmarknaden av de 15 EU-länderna, men också av de båda nordiska länderna som stod och står utanför EU, Island och Norge.⁶ Den utvidgade arbetsmarknaden ledde till en viss ökning av invandringen till Sverige, bland annat från Nederländerna och Tyskland, men också till att utvandringen från Sverige till andra EU-länder ökade. Invandringen till Sverige från andra EU-länder ökade dock betydligt mer när EU senare utvidgades i tre steg 2004, 2007 och 2013. År 2004 blev Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern medlemmar av EU, det vill säga åtta länder i Central- och Östeuropa och två ö-nationer i Medelhavet. År 2007 blev Bulgarien och Rumänien och år 2013 Kroatien medlemmar. EU består nu av 28 medlemsstater, men Brexit förväntas leda till att antalet blir 27. Nya medlemsländer kan dock tillkomma, kandidater finns främst på Balkanhalvön.⁷

Det var möjligt för de tidigare EU-länderna att besluta om att införa en övergångsperiod (uppdelat på tre delperioder) om totalt sju år innan den fria arbetsmarknaden trädde i kraft för de nya medlemsländernas del. Sverige var ett av de tre länder som inte införde sådana övergångsregler 2004. De båda andra länderna var Irland och Storbritannien. Sverige införde inte heller några sådana restriktioner när EU utvidgades 2007 och 2013. Invandringen till Sverige från de nya medlemsländerna har blivit

6 I praktiken blev det en gemensam arbetsmarknad redan ett år tidigare, 1994, genom EES (Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet).

7 Det finns fem kandidatländer, Albanien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet, och två s.k. potentiella kandidatländer, Bosnien-Hercegovina och Kosovo.

omfattande. Flest har kommit från Polen (92 759 födda i Polen var bosatta i Sverige vid årsskiftet 2018/2019), men ganska många hade också kommit från Rumänien (31 040), Kroatien (11 163), Bulgarien (9 624), Ungern (16 799) och de tre baltiska staterna (Estland 10 094, Lettland 8 226 och Litauen 14 732).⁸

Den invandring som kommit att uppmärksammas mest under de senaste decennierna är emellertid flyktinginvandringen. Här ska nämnas de två största flyktingvågorna. Under 1990-talet kom många från Bosnien till följd av kriget i före detta Jugoslavien. Bosnierna kom till Sverige och fick uppehållstillstånd år 1993. De kom till Sverige under en period då arbetslösheten var mycket hög till följd av den ekonomiska krisen under det tidiga 1990-talet, men flyktingarna från Bosnien lyckades efter några år etablera sig mycket väl både på arbetsmarknaden och i andra avseenden i Sverige. Nästa stora flyktingvåg kom till Europa och Sverige under främst 2015 och de närmast föregående och de närmast efterföljande åren. Den största gruppen kom från Syrien, men många kom också från andra länder i Asien som Afghanistan och Irak, och från länder i Afrika som Eritrea och Somalia. Den omfattande flyktingmigrationen ledde till en intensiv politisk debatt och till att beslut fattades om en förändring av invandringspolitiken i restriktiv riktning såväl i Sverige som i andra länder i Europa. Antalet flyktingar som kommer till Europa och inte minst till Sverige har också minskat mycket kraftigt efter 2015. Många av dem som kom 2015 har fått uppehållstillstånd i Sverige. Det är ännu för tidigt att säga hur det kommer att gå för de flyktingar som kommit under de senaste åren att etablera sig i Sverige.

Arbetskraftsinvandrare och flyktingar utgör inte hela invandringen. Under många år har anhöriginvandrare utgjort den största gruppen. De har oftast kommit som anhöriga till personer som tidigare kommit till Sverige antingen som arbetskraftsinvandrare eller som flyktingar, men många har också kommit som anhöriga till personer som är födda i Sverige. Många kommer också för att studera och en del stannar kvar i Sverige efter studierna.⁹

De fem största grupperna av utrikesfödda vid årsskiftet 2018/2019 var födda i Syrien (185 991), Finland (147 883), Irak (144 035), Polen (92 759) och Iran (77 386). Fram till 2018 hade gruppen av födda i Finland varit den största gruppen av utrikes födda i Sverige.

8 Från vissa av dessa länder, främst Estland och Ungern, kom många av dem som nu lever i Sverige som flyktingar redan under tidigare perioder.

9 Se Migrationsverket (2012) för en detaljerad redovisning av omfattningen och sammansättningen av de som kommer från andra länder för att studera i Sverige.

Befolkningsutvecklingen och arbetsmarknaden

I nästan alla länder i Europa och också i många länder i andra delar av världen går befolkningsutvecklingen mot att en allt högre andel av befolkningen består av äldre. Andelen barn minskar eller är möjligen konstant. Sammantaget innebär det att andelen som är i vad som brukar betecknas som aktiv ålder minskar. Försörjningsbördan ökar därmed för dem som är i aktiv ålder. Bakom den utvecklingen står dels att födelsetalen är låga – de är lägre än vad som behövs för att befolkningen inte ska minska av denna anledning – dels att många lever till högre ålder än vad som tidigare var fallet. Det är en mycket positiv utveckling att fler lever längre än tidigare generationer, men det innebär samtidigt ökade kostnader för pensioner och äldreomsorg.

Utvecklingen mot en åldrande befolkning motverkas till viss del, men endast till en mindre del av invandring. De som invandrat blir ju efterhand också äldre.¹⁰

Sverige tillhör de länder i Europa som tillsammans med Danmark och Norge är minst påverkade av utvecklingen mot att en ökad andel av befolkningen är äldre. Födelsetalet är relativt högt i Sverige, dock inte så högt som krävs för att det ensamt ska leda till att befolkningen inte ska minska och att andelen äldre i befolkningen inte ska öka.

Andra länder som syd- och mellaneuropeiska länder och också Japan och Kanada har en betydligt starkare utveckling mot en åldrande befolkning. År 2015 hade endast ett land, Japan, en befolkning där mer än 30 procent var över 60 år. År 2050 beräknas förutom Japan, länderna i Väst- och Sydeuropa med undantag av de tre skandinaviska länderna ha mer än 30 procent som är över 60 år. Det beräknas också bli fallet för bland annat Kina, Kanada, Nya Zeeland och Chile.¹¹

Att befolkningen har en viss åldersfördelning och förändras i en viss riktning innebär inte automatiskt att andelen av befolkningen som är i arbetskraften förändras i samma takt och riktning. Det kan finnas både motverkande och förstärkande inslag. Här ska jag uppmärksamma några faktorer som påverkar arbetskraftsdeltagandet.

Den första faktorn är när inträdet i arbetslivet sker. Sett över en längre tid har inträdet kommit att ske allt senare. Antalet år i utbildning har kommit att öka. Den obligatoriska skolgången har förlängts, gymnasieutbildning har blivit något som de flesta deltar i (i en del länder är den till och med obligatorisk) och en allt större del av ungdomarna går vidare till högre utbildning. Många etablerar sig inte i arbetslivet förrän de är närmre 30 år. Den utvecklingen bidrar till att andelen som är i arbetskraften tenderar att minska.

Den andra faktorn är kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Tidigare var skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande stor – många kvinnor var

10 Se SCB (2019b) för den senaste prognosen avseende befolkningsutvecklingen.

11 För mer uppgifter se CHIR (2019), som bygger på information från WHO.

hemmafruar. Nu är skillnaden betydligt mindre.¹² Kvinnorna förvärvsarbetar i ökad utsträckning, men fortfarande deltar dock män i högre grad än kvinnorna och kvinnor arbetar oftare deltid än vad män gör. Kvinnor utför å andra sidan en större del av hushållsarbetet i familjerna än vad männen gör. Utvecklingen mot att fler kvinnor deltar i arbetslivet går i samma riktning i andra länder, men skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande är mindre i Sverige än i de allra flesta länder. Det bidrar starkt till att det totala arbetskraftsdeltagandet av dem i aktiv ålder är högre i Sverige än i nästan alla andra länder.

Den tredje faktorn är utträdesåldern från arbetslivet, som under en längre tid sjönk. Att pensionsåldern i det allmänna pensionssystemet sänktes från 67 till 65 år 1976 var en viktig faktor. Förändringen hade dock föregåtts av sänkningar av pensionsåldern i avtalspensionssystemen och införandet av möjligheter att få förtidspension av arbetsmarknadsrelaterade skäl. Därefter har förändringar gjorts av pensionssystemet och också av LAS (Lagen om anställningsskydd) som verkar för en högre pensionsålder i Sverige, bland annat en höjning av LAS-åldern till 67 som genomfördes i två steg under de första åren av 2000-talet. Vi återkommer till de här förändringarna av pensionssystemet längre fram i texten. Också i andra länder har pensionssystemen ändrats i syfte att höja utträdesåldern från arbetsmarknaden. Sådana förändringar har i flera länder blivit politiskt mycket kontroversiella. Förändringar av yrkessammansättningen kan också ha haft betydelse för att fler kan och vill arbeta längre. Andelen i fysiskt mycket krävande arbetaryrken har minskat över tiden och allt fler har tjänstemannaarbeten.

Andelen som arbetar när de är äldre tenderar att öka i Sverige. Det gäller både kvinnor och män. Många av dem som arbetar när de är äldre går dock ner i arbetstid. Det har blivit vanligt med ett gradvist utträde ur arbetslivet.

Politiken är att så många som möjligt av de som är i aktiv ålder ska ha ett arbete. Det är några grupper som har speciellt svårt att få eller behålla ett arbete, en av dem är de som inte har en fullföljd gymnasieutbildning. Att ha en fullständig gymnasieutbildning (eller högre utbildning) har blivit en viktig signal på arbetsmarknaden och de som inte har en sådan utbildning blir ofta bortsorterade när de söker arbete. En annan grupp i vilken många har svårigheter att få ett arbete är nyanlända flyktingar. Det varierar dock mycket beroende på från vilket land de kommer och vilken utbildning de har när de kommer till Sverige. En tredje grupp som ofta har svårigheter att få arbete är de som har någon funktionsnedsättning, svårast är det för dem som har någon form av psykisk funktionsnedsättning.¹³

12 Se t.ex. Wadensjö (2011) för utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet i olika åldersgrupper och bland kvinnor och män under en femtioårsperiod.

13 Se t.ex. SCB (2019a) för detaljerad information om arbetsmarknadsdeltagande för personer med funktionsnedsättning.

Ofta nämns som en fjärde grupp äldre arbetstagare som har förlorat sitt arbete, till exempel genom en företagsnedläggning. De har ofta svårt att hitta ett nytt arbete och många får långa perioder av arbetslöshet. Det gäller även i tider med god efterfrågan på arbetskraft.

Utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden påverkar inte alla grupper på samma sätt – vissa påverkas mer positivt än andra. Utvecklingen har över tiden gått mot allmänt ökade inkomster över tiden i Sverige. Det är inte så att inkomsterna minskat för grupperna med låga inkomster, men deras inkomster har ökat i mindre omfattning än grupperna med höga inkomster. Inkomstspredningen är större nu än vad den var för några decennier sedan.¹⁴

Den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden ställer krav på välfärdssystemen – både de som staten ansvarar för och de som arbetsmarknadens parter svarar för – avtalsförsäkringarna. I nästa avsnitt redogör jag översiktligt för hur välfärdssamhället utvecklats under de senaste 25 åren.

Välfärdssystemens utveckling¹⁵

Grunden för välfärdssamhället är utvecklingen av samhällsekonomin och dess olika delar. Avgörande för välfärden och dess fördelning är också de olika välfärdssystemen. Det gäller både inkomsttransfereringarna och olika former av offentligt finansierade tjänster. Huvudansvarig för välfärdssystemen är staten, men kommunerna eller landstingen och arbetsmarknadens parter¹⁶ har också mycket viktiga roller. Jag berör här kort några av de viktigaste områdena och hur utvecklingen varit under de senaste 25 åren.

Välfärdssystemen för de äldre

Folkpensionen från 1948 kombinerad med ATP (den allmänna tilläggspensionen) från år 1960 var under några decennier det svenska pensionssystemet. ATP var en förmånsbestämd pension. Nivån bestämdes av de 15 åren med högst inkomst och för en full pension krävdes 30 år med minst en viss relativt låg arbetsinkomst. Vid färre år skedde en proportionell reduktion av nivån. Inte bara ålderspensionen utan också förtidspensionen ingick i systemet. För äldre blev det lättare att få förtidspension av

14 Se Mood och Jonsson (2019) för en analys.

15 Se Inspektionen för socialförsäkringen (2014) för en översikt av utvecklingen av socialförsäkringarna med undantag av ålderspensionssystemet sedan 1990-talet. Se också Försäkringskassan (2018) för detaljerad information om utvecklingen av socialförsäkringarna under det senaste decenniet. Se olika publikationer från Pensionsverket för utvecklingen av olika delar av pensionssystemet. För den långsiktiga utvecklingen av socialpolitiken se olika kapitel i Swärd, Edebalk och Wadensjö (red.) (2013).

16 För de ersättningsystem som är organiserade av arbetsmarknadens parter se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2007). Och Hagen och Elinder (2018) för utvecklingen av avtalspensionerna.

kombinerat arbetsmarknads- och hälsoskäl från slutet av 1960-talet och av enbart arbetsmarknadsskäl från början av 1970-talet.

För de allra flesta kompletterades pensionen från det allmänna pensionssystemet med en avtalspension. Pensionsåldern sänktes från 67 till 65 år 1976 i det allmänna systemet. Sextiofem år hade redan tidigare blivit pensionsåldern i några av avtalspensionssystemen. Utvecklingen gick länge i riktning mot ett tidigare utträde ur arbetslivet med goda pensioner för många.

Det uppstod en oro för ATP-systemets finansiella hållbarhet under 1980-talet. Tillväxten i ekonomin hade blivit lägre än när ATP-systemet infördes och antalet levnadsår ökade (de som pensionerades fick pension under fler år). Lösningen blev ett nytt system som var en avgiftsbestämd pension (*notional defined contribution system*). Det var inte så att varje persons avgifter sparades på ett konto för att sedan användas för dennes pension, utan det var en kalkyl som gjordes så att inbetalade avgifter skulle motsvaras av den pension som personen skulle få från tidpunkten för pensioneringen och sedan under resten av sitt liv.¹⁷ Det nya pensionssystemet leder till lägre pensioner än tidigare för de som har haft få arbetsår i Sverige, när de går i pension. Det gäller bland annat många som kommit som flyktingar till Sverige.¹⁸

LAS-åldern höjdes också från 65 till 67 år med tanken att uppmuntra till arbete vid högre ålder, vilket kan vara svårare för en del grupper än för andra grupper. Det finns skillnader i hälsa och i förväntad livslängd mellan olika sociala grupper.¹⁹

Som tidigare nämnts kompletteras pensionen från det allmänna systemet med pension från avtalsförsäkringar.²⁰ De har också utvecklats i riktning från att vara förmånsbestämda till att bli avgiftsbestämda. Eftersom det finns ett inkomsttak i det allmänna pensionssystemet, är avtalspensionerna viktigare för dem som har höga inkomster. Alla är emellertid inte täckta av avtalspensionsförsäkringar, bland annat många egenföretagare, men också en hel del anställda saknar det skydd som avtalsförsäkringar ger.

Det nya systemet inkluderade inte förtidspensionen som överfördes till sjukförsäkringen och fick ett nytt namn – sjukersättning (för dem under 30 år blev benämningen aktivitetsersättning från att tidigare ha hetat sjukbidrag).

Det är inte endast pensionen som är viktig för dem som blir äldre. Äldre blir oftare än yngre sjuka, framför allt gäller det för dem som uppnår en hög ålder. Det är därför speciellt viktigt för äldre att sjukvården fungerar väl samt att det finns möjlighet till olika former av stöd och boenden avpassade för äldres behov. Här är det viktigt att

17 Ett sådant system infördes samtidigt i Italien och Sverige som de två första länderna. Andra länder har följt efter med liknande reformer. Det går att följa förändringar i pensionssystemen i många länder i olika delar av världen i de sammanställningar som Mercer och FIAP regelbundet utarbetar och publicerar. Dessa sammanställningar går att ladda ner från nätet.

18 Se SCB (2012) för en studie av villkoren för utrikes födda i pensionsåldern.

19 Se SCB (2016a) för en detaljerad analys.

20 Se Hagen och Elinder (2018) för en aktuell översikt.

landsting och kommunerna, som är de som svarar för sjukvård, äldreomsorg och äldreboende, har en beredskap inför att antalet äldre kommer att öka kraftigt under de närmaste decennierna.

Ersättning vid sjukfrånvaro och funktionsnedsättning

Det finns olika typer av ersättningar till dem som inte har en inkomst från arbete tillfälligt eller mer långvarigt på grund av sjukdom eller långvarigt nedsatt förmåga att förvärvsarbeta. Sjukpenningen är en viktig del. Liksom vad gäller pensionen utgår för de flesta dels en ersättning från det allmänna systemet, dels ersättning från avtalsbestämda system. Under krisåren på 1990-talet infördes regler om en karenstid innan ersättning kunde utgå.

Ersättningen till dem som inte kan arbeta på grund av funktionsnedsättning flyttades, som tidigare nämnts, år 2003 från pensionssystemet till sjukförsäkringen med införandet av det nya pensionssystemet. Namnet ändrades samtidigt från förtidspension till sjukersättning (för sjukbidrag som var ersättningen för dem under 30 års ålder blev den nya benämningen aktivitetsersättning). Under de senaste åren har det blivit betydligt svårare att bli beviljad sjukersättning och antalet som har den har också sjunkit kraftigt under de senaste åren.

En ersättning som oftast utgår som ett komplement till sjukpenning är ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Andra får hela sin ersättning som sjukpenning när de drabbas av arbetsskador. Se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2007). Arbetsskadeförsäkringen är en sekundär social försäkring – många som blir arbetsskadade får hela ersättningen från sjukförsäkringen.²¹ Under 25-årsperioden har flera förändringar av arbetsskadeförsäkringen genomförts. En fråga som diskuteras under senare år är att den typ av skador som kvinnor oftare drabbas av (arbetsjukdomar) mindre ofta leder till ersättning än de skador som män oftare drabbas av (arbetsolycksfall).

Ersättning och stöd vid arbetslöshet och arbetssökande

En viktig del av välfärdssystemet är stöd till de som är utan arbete och söker arbete och de som önskar byta arbete. En del av stödet är arbetslöshetsförsäkringen som startade genom att fackföreningar bildade arbetslöshetskassor. Dessa fick senare statligt stöd och blev erkända arbetslöshetskassor. Under senare decennier har det tillkommit kompletterande möjligheter till kontantstöd och till att bli medlem av en arbetslöshetskassa även för dem som inte är medlemmar av en fackförening.²²

21 Se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2012) för mer information om och en analys av arbetsskadeförsäkringen.

22 För en aktuell översikt se Arbetslöshetsrapporten (2019).

Den maximala ersättningsperioden har under senare år blivit kortare. Ersättningsgraden har också blivit lägre genom att uppräkningsarna av ersättningen inte har följt inkomstutvecklingen. Syftet med nedskärningarna har varit att stimulera de arbetslösa till ett mer intensivt arbetsökande.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som ska hjälpa arbetsökande personer att hitta ett arbete. Den har samtidigt som uppgift att kontrollera att personer faktiskt söker arbete och inte uppbär stöd utan att söka arbete. Arbetsförmedlingen har också olika åtgärder för att öka personers anställningsbarhet som utbildning, praktikplatser och subventionerade arbeten.²³ Här kan nämnas att politiska beslut har fattats om att Arbetsförmedlingens verksamhet ska minska och att en del av dess uppgifter ska övertas av privata aktörer.

För anställda som förlorar sina arbeten och som är medlemmar i en fackförening har omställningsförsäkringar och de trygghetsråd (benämningen varierar mellan olika avtalsområden) som parterna på arbetsmarknaden svarar för flera slags åtgärder som syftar till att hjälpa anställda som förlorat sitt arbete att få ett nytt arbete.²⁴ De här organisationerna har fått en allt större betydelse under de senaste decennierna.

Familjrelaterade förmåner

Ett av de områden där det kanske har hänt mest inom välfärdssystemen under det senaste kvartsseket är familjepolitiken. Den består av många olika delar och en viktig del är olika typer av ekonomiskt stöd till barnfamiljer. Barnbidrag infördes redan på 1940-talet och har haft i stort sett samma utformning över tiden, men har under de senaste decennierna höjts i takt med inflationen.

Föräldraförsäkringen är ett relativt nytt system som under de senaste decennierna har förändrats vid flera olika tillfällen. Under senare år har syftet bland annat varit att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnors och mäns uttag av föräldraledighet. Männens andel av uttag från föräldraförsäkringen steg också från 17 procent av det totala antalet dagar år 2003 till 29 procent år 2018. En utveckling i samma riktning har skett vad gäller uttag av tillfällig föräldrapenning.

Utbyggnaden av förskola och fritidshem för de yngre skolbarnen (upp till 13 års ålder) är en viktig del av den politik som syftar till att få en mer jämn könsfördelning vad gäller deltagandet på arbetsmarknaden. Om sådan verksamhet fungerar väl, underlättar det för att båda föräldrarna samtidigt ska kunna ha heltidsarbeten.

23 IFAU i Uppsala genomför regelbundet utvärderingar av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De kan laddas ner från IFAU:s hemsida.

24 Se Walter (red) (2015) för en översikt av de olika omställningsförsäkringarna.

Förändrade krav och ersättningsnivåer samt privatisering

Som tidigare framgått har betydande förändringar skett i välfärdssystemen under det senaste kvartsseket, den period som är fokus för denna artikel. En faktor bakom utvecklingen är den ekonomiska krisen i början av 1990-talet med starkt ökad arbetslöshet och stora budgetunderskott. Besparingsåtgärder vad gäller offentliga utgifter blev en del av det politiska svaret.

Flera av förändringarna gällde systemen för inkomsttransfereringar. En viktig del var införandet av ett nytt pensionssystem. Det innebar lägre pensioner framför allt för dem med få år i arbetslivet. Lägre ersättningsnivåer, karenperioder och mer restriktiv prövning infördes i andra delar av socialförsäkringen.

En annan viktig utvecklingstendens under de senaste decennierna är en privatisering av delar av den offentliga sektorn. Den finns i olika former och på olika områden. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken blev privata arbetsförmedlingar och bemanningsföretag tillåtna från tidigt 1990-tal. De hade tidigare (sedan mitten av 1930-talet) varit förbjudna. Nytt var också att arbetsförmedlingen upphandlar mycket av privata aktörer av sådan verksamhet som man tidigare genomfört i egen regi.

Sådan privatisering har också införts på många andra områden – det vill säga offentlig finansierad verksamhet genomförs av privata företag där upphandlingen sker i konkurrens. Det gäller inom bland annat omsorg, sjukvård och utbildning. Till viss del sker det genom att den personal som arbetar i verksamheten driver den vidare i egen regi men en viktig tendens är att sådan verksamhet drivs av riskkapitalbolag.

En annan utvecklingstendens är att även den verksamhet som den offentliga sektorn bedriver i egen regi styrs genom affärsmässiga principer (New Public Management).

Nästa 25 år

Välfärdspolitiken har förändrats i flera avseenden under de senaste 25 åren. Pensionssystemet har förändrats dramatiskt, det har blivit skarpare test av arbetsförmågan i olika ersättningssystem, och delar av produktionen av välfärdstjänster har privatiserats. Viktigt är här också komma ihåg de förändringar som har skett vad gäller den fortsatta omstruktureringen av ekonomin i riktning mot produktion av tjänster och den förändrade sammansättningen av arbetskraften mot fler med högre utbildning, fler äldre och fler utrikes födda.

Vi vet inte hur välfärden kommer att utvecklas under nästa kvartssekel. Utvecklingen kommer att bero på flera olika faktorer. Jag ska här peka på några av dem.

En första faktor är den ekonomiska utvecklingen. Den beror dels på interna faktorer, bland annat den ekonomiska politiken, dels på mycket annat. Hur kommer

olika näringsgrenar och olika regioner att utvecklas? Hur kommer arbetsmarknaden att påverkas av den teknologiska utvecklingen? Hur kommer den att påverka olika yrkes- och åldersgrupper? Vilka yrken kommer att försvinna eller minska i betydelse och vilka yrken tillkommer? Hur påverkas de som har olika typer av utbildning av utvecklingen?

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige är i mycket avhängig av utvecklingen i vår omvärld. Kriser i världsekonomin eller i länder som är viktiga handelspartner leder till negativa effekter för export och import och därmed för Sveriges ekonomi. De frågor och konflikter som för närvarande är aktuella är bland annat Brexit och hur EU kommer att fungera i framtiden. Handelskriget mellan USA och Kina, konflikten mellan USA och Iran samt krisen i Venezuela är andra konflikter och kriser som kan ha ekonomiska effekter via den internationella handeln och inte minst råvarupri- serna. Det kommer att inträffa andra händelser som vi inte nu kan förutse. Inträffar de i närområdet kan de ha särskilt stora effekter för den svenska ekonomin.

En andra viktig faktor är befolkningsutvecklingen. I likhet med andra länder har vi en åldrande befolkning. Det ställer krav på förändringar av bland annat pensions- system och ålder för utträde ur arbetslivet. Att personer ska kunna vara kvar i arbetslivet till högre ålder kan i sin tur ställa krav på byte av arbetsuppgifter, vidareutbildning och anpassning av arbetsplatser för äldre arbetskraft.

Det kommer också att ske förändringar av politik och kollektivavtal som berör de områden som behandlats i texten. Det som är aktuellt redan i år är omvandlingen av Arbetsförmedlingen vars verksamhet krymper med krav på digitalisering och priva- tisering av vissa delar. Det som också ligger nära i tiden är förändringar av pensions- systemet i riktning mot en höjd pensionsålder. En minskad facklig organisationsgrad, speciellt bland arbetare, kan också påverka utformningen av politiken på de områden som behandlats i den här översikten. Det kan öka pressen på att i stället för avtalslös- ningar utforma politiska lösningar.²⁵ En annan utvecklingstendens är att utförandet av olika delar av politiken på det socialpolitiska området läggs ut på privata aktö- rer genom upphandling även om finansieringen fortfarande sker via den offentliga sektorn.

25 Se Kjellberg (2019) för en prognos för utvecklingen av organisationsgraden och en ingående diskussion av tänkbara följder av denna utveckling.

Referenser

- Arbetslöshetsrapporten (2019), Akademikernas a-kassa, Stockholm.
- CIHR (Canadian Institute of Health Research) (2019) *Institute of Aging Strategic Plan 2019–2021. Living Longer, Living Better*. Montreal: CIHR.
- Försäkringskassan (2018) *Socialförsäkringen i siffror 2018*.
- Hagen, J. & Elinder, M. (2018) *Det komplexa tjänstepensionssystemet*. Stockholm: SNS.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014) *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport 2014:4.
- Kjellberg, A. (2019) *Den svenska modellen i fara? Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*. Stockholm: Arena Idé.
- Migrationsverket (2012) *Invandring av internationella studenter till Sverige*. Rapport från EMN Sverige, 2012:1.
- Milner, H. & Wadensjö, E. (red.) (2001) *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Aldershot: Ashgate.
- Mood, C. & Jonsson, J.O. (2019) *Välfärden. Den nya fattigdomen*. Göteborg & Stockholm: Makadam förlag.
- Myrdal, G. (1944) *Varning för fredsoptimism*. Stockholm: Bonniers.
- SCB (2012) *Integration – utrikes födda i pensionsåldern*. Integration Rapport 5.
- SCB (2016a) *Livslängd och dödlighet i olika sociala grupper*. Demografiska rapporter, Rapport 2016:2.
- SCB (2016b) *Sysselsättning i jordbruket 2016*. Statistiska Meddelanden JO 30 SM 1701.
- SCB (2017) Unik tillväxt när Sverige gick från jordbruk till tjänster. 2017-04-26.
- SCB (2019a) *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM), 2019:2.
- SCB (2019b) *Sveriges framtida befolkning 2019–2070*. BE 18 SM 1901.
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. (2007) *Ett svårlagt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. ESS Rapport 2007:1, Finansdepartementet.
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. (2012) *En alternativ arbetsskadeförsäkring*. Underlagsrapport nr 8 till den Parlamentariska Socialförsäkringsutredningen.
- Swärd, H., Edebalk, P.G. & Wadensjö, E. (2013) *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Wadensjö, E. (2011) De äldres återkomst till arbetsmarknaden – ett långsiktigt perspektiv. I: *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50 år. Fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden*. SCB, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, Bakgrundsfakta 2011:3.
- Walter, L. (red.) (2015), *Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige*. Stockholm: SNS.

Heléne Lööw

Från den ”sionistiska ockupationsregimen” till ”judisk makt”

– antisemitismen inom Nordiska motståndsrörelsen

From the ”Zionist occupational government” to ”the Jewish power” – anti-Semitism within the Nordic Resistance Movement

The focus of the study has been on how anti-Semitism is expressed within the Nordic Resistance Movement (NMR), what language is used, in which contexts it occurs and what changes may have taken place. Anti-Semitism has always been the foundation of the NMR's ideology, regardless of the name of the organization, or how they have chosen to define their ideology. Over the years, anti-Semitism has been expressed in different ways and with varying degrees of openness. During the 1990s, anti-Semitism was open and activist, but during the 2000s it somehow, diminished in terms of language use. During this period, the organization reverted, to a great extent, to the anti-Semitic code language of the earlier decades. Of course, this does not mean that anti-Semitism in any way lost its significance, only that it was expressed in a different way. During the 2010s, anti-Semitism has again become open, the use of the code language less and less frequent. Anti-Semitism within NMR is also strongly linked to practical activism in the form of various anti-Semitic actions and demonstrations. Although various actions are not at first sight perceived as anti-Semitic, they often are anti-Semitic. This applies, for example, to symbolic actions where various individuals, for example, on placards at demonstrations, are designated as ”traitors”. Some may be Jews, others not, but they are all seen as symbols of a ”Jewish power”, a kind of parade of ”Jews” and ”Spiritual Jews” which symbolize the supposed ”Jewish power” that NMR is fighting. We see here both ideology and practical action. In recent years, NMR has also increasingly returned to its origins, i.e. the Swedish national socialists during the interwar period, this is reflected in the language used and the importance attached to the history of the movement in a wider perspective. The NMR's anti-Semitism is also an everyday anti-Semitism, in that it permeates the activists' lives, how they interpret what is happening in the outside world. In the NMR, anti-Semitism is an everyday practice, to reconnect with Fein's definition of anti-Semitism.

Heléne Lööw är docent i historia och lektor med särskild inriktning mot extremism och samhällsskydd, Historiska institutionen, Uppsala universitet.

Kontakt: helene.loow@hist.uu.se

Inledning

En betydelsefull dimension av välfärdsutvecklingen handlar om relationer mellan olika grupper i samhället och tilliten till varandra. Tilliten mellan medborgarna är en förutsättning för öppna och inkluderande välfärdsdemokratier. Sverige har emellertid i likhet med en rad andra länder drabbats av extremistiska provokationer, våldsbejakande extremism och våld mot etniska minoriteter. Sådana händelser slår hårt mot tillitsfulla relationer. Det kan leda till en ökad polarisering som i förlängningen kan påverka viktiga delar av vår välfärds- och integrationspolitik.

En typ av intolerans som har långa historiska rötter och har gjort sig påmind under olika epoker är antisemitismen. Antisemitismen fortsätter att vara ett problem. En majoritet i Sverige tror att antisemitismen ökat (Europaportalen, 2019)¹, men det är oklart om Sverige skiljer ut sig ur ett europeiskt perspektiv. Antisemitismen finns i olika ideologiska miljöer, och en av dem är den nationalsocialistiska, där den utgör själva fundamentet i ideologin. Kort sagt, utan antisemitismen ingen nationalsocialism. Den miljön har under det senaste decenniet gjort sig allt mer synlig, inte minst med hjälp av sociala medier. Den här artikeln fokuserar på hur antisemitismen kan ta sig uttryck inom den nationalsocialistiska organisationen Nordiska motståndsrörelsen.

Nordiska motståndsrörelsen – en historisk bakgrund

Studien berör alltså en avgränsad del av den nutida svenska antisemitismen – den antisemitism som kommer från den nationalsocialistiska rörelsen Nordiska motståndsrörelsen (NMR). Under slutet av 1990-talet gick organisationen under namnet Svenska motståndsrörelsen (SMR). SMR grundades av några av den svenska vit makt-världens förgrundsfururer sedan slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Denna grupp individer har ständigt ombildat och skapat nya organisationer, stundtals tillsammans, stundtals i konflikt med varandra. De är och tycks förbli centrala för miljöns utveckling som sådan.

SMR och senare NMR liknar i mångt och mycket mellankrigstidens svenska nationalsocialistiska organisationer och då framför allt när det gäller den konkreta verksamheten SA-grupperna. De har samma organisatoriska uppbyggnad och använder ett likartat språkbruk. SMR:s huvudsakliga målsättning var ett enat nationalsocialistiskt Norden – även det en tanke som återfanns hos mellankrigstidens nationalsocialister, som närde en förhoppning om ett framtida Stornorden. Den hade även nordiska systerorganisationer, som den norska, danska, finska och isländska motståndsrörelsen. I oktober 2014 deklarerade SMR:s ledare Klas Lund att en parlamentarisk gren av rörelsen skulle bildas. Enligt den deklaration som skickades

1 <https://www.europaportalen.se/2019/01/stor-majoritet-svenskar-antisemitiska-hatbrott-okar>

ut i samband med förändringen uppgavs att ledningen sedan våren 2014 haft tankar i den riktningen, men beslutat sig för att avvakta för att inte splittra rörelsen inför valet – dock tycks inkuppandet av medlemmar på SD-listor i samband med valet 2014 ha ingått i strategin, sannolikt i fall det skulle lyckas att få en parlamentarisk bas att utgå ifrån. En parlamentarisk gren betydde dock, enligt Lund, inte att SMR skulle komma att bli mindre radikalt, endast att ännu en gren hade bildats (Lööw, 2015). Det betyder heller inte att SMR har förvandlats till ett demokratiskt parti. Att välja att verka inom det parlamentariska systemet betyder inte nödvändigtvis en acceptans av det samma. I augusti 2019 grundade ledande NMR-aktivister, bland annat Klas Lund som tillhört miljöns ledande skikt sedan slutet av 1980-talet, organisationen Nordisk styrka, vars syfte uppges vara ”att kritiskt analysera och omvärdera tidigare strategier och arbetsmetoder samt att utveckla och tillämpa nya”. Gruppen har valt att inte offentligt kommentera varför de lämnat NMR och skapat organisationen. Orsaken sågs vara följande:

Vi förstår att det finns många som vill ha en förklaring, men samtidigt anser vi att de enda vi möjligen är skyldiga en ingående förklaring är de människor som är intresserade av att stödja oss samt andra berörda personer. De människorna kan vi informera på personlig basis – i stället för att sprida potentiellt skadlig information i det offentliga. ... Det är även tydligt att vår gemensamma fiende försöker utnyttja situationen. Man fiskar efter information i sociala medier, man spär på konflikten genom att hetsa från och mot båda sidor och man försöker provocera fram uttalanden för att på så sätt få inblandade att avslöja känslig information.”²

Inte heller på NMR:s olika medier finns några kommentarer kring detta, så beslutet att inte offentligt kommentera vad som inträffat tycks vara ömsesidigt. Nordisk styrka är en utpräglad elitorganisation, det vill säga en återgång till den organisationsform som var dominerande innan Nordiska motståndsrörelsen skapades, som inte accepterar alla som medlemmar. Syftet med Nordisk styrka uppges vara: ”Att skapa en ny generation av starka och medvetna nordiska människor, samt vår ambition att skapa en stark och stridbar ideologi, kultur, gemenskap och organisation.” Nordisk styrka finns även i norsk och dansk version.³ Det är omöjligt att på det här stadiet (oktober 2019) sia om vad skapandet av Nordisk styrka egentligen står för, om det verkligen är en brytning eller om det handlar om att skapa ännu en organisation under samma paraply, med en delvis annan inriktning än NMR. Det är svårt att

² <https://nordiskstyrka.org/om-konflikter-och-transparens/>

³ <https://nordiskstyrka.org/propaganda-och-kampmetoder/>

ange några exakta siffror på antalet individer som är aktiva inom NMR eller Nordisk styrka. Detta av flera skäl, dels redovisar organisationerna inga uppgifter om medlemmar, dels är de uppgifter som säkerhetspolisen redovisar i sina årsberättelser begränsade till de individer som säkerhetspolisen har mandat att sysselsätta sig med, det vill säga de individer som kan tänkas begå brottsliga handlingar⁴, de studier som gjorts rörande kopplingar mellan extremism och brottslighet berör endast de individer som finns i registerdata (se t.ex. Rostami et al., 2018). De uppgifter som finns tillgängliga ger alltså endast en bild av specifika grupper av aktivister eller medlemmar, de som av någon anledning faller under den kategori som polisen har rätt att sysselsätta sig med och de som finns i olika former av registerdata. Säkerhetspolisen har inte rätt att registrera individer på grund av deras åsikter, utan endast de brott som individer, grupper och organisationer begår i syfte att förändra samhällsordningen. Den statistik som finns är heller inte nedbruten på organisationer, utan rör miljöer, varför det är omöjligt att säga hur många individer som finns inom varje organisation. Det innebär att en rad olika grupper av medlemmar, som äldre individer, individer som endast är aktiva internt, ideologiproducenter, sympatisörer och olika former av bidragsgivare, som regel faller bort.

Den nordiska nationalsocialismen

NMR är nationalsocialister, inspirationen hämtas huvudsakligen från de nordiska nationalsocialistiska rörelserna under mellankrigstiden. NMR:s mål är en nordisk, nationalsocialistisk statsfederation. Centralt för NMR är vid sidan av antisemitismen, föreställningar om en särskild "nordiskhet", något som binder samman de nordiska länderna. NMR har broderorganisationer i de övriga nordiska länderna och verkar i en tradition av nordisk nationalsocialism. Den nordiska "ledarskapstanken", ett nordiskt nationalsocialistiskt statsförbund var, som antytts tidigare, även en central föreställning bland de svenska, norska och danska nationalsocialisterna under mellankrigstiden. De här tankarna fanns även under efterkrigstiden, bland annat i Nordiska rikspartiet (verksamt 1956–2009). Den ideologiska inriktningen har stundtals skiftat – från nationalsocialism till en hybridform av amerikansk vit makt-ideologi och europeisk nationalsocialism – tillbaka till en mer renodlad nationalsocialism. I en historik över NMR, som organisationen själv publicerat 2018, hävdas dock att NMR i dess olika former alltid varit nationalsocialister. Att det funnits ett hemligt krav på att alla ledare i organisationen måste vara nationalsocialister (Nordfront, 2018). Antisemitismen har under hela perioden utgjort den ideologiska kärnan.

4 <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2018-08-24-extremistmiljoerna-i-fokus.html>

Antisemitismen är den utgångspunkt efter vilken allt tolkas. Kort sagt, utan antisemitismen existerar inte nationalsocialismen. Centralt i de antisemitiska föreställningarna är tron på existensen av en judisk världskonspiration: föreställningen om historien som en ödeskamp mellan judar och "arier".

Studien utgörs av en jämförelse mellan det tidiga 1990-talets antisemitiska retorik och den antisemitism som i dag finns inom NMR. Under det tidiga 1990-talet utgjordes den rasideologiska miljön i Sverige av en rad olika inriktningar från nationalsocialism till rasockultism. De bands dock samman av antisemitismen, som var det bärande ideologiska fundamentet i samtliga. Det tidiga 1990-talet präglades även av en önskan om att bilägga interna konflikter mellan olika organisationer och ideologiska inriktningar till förmån för samverkan – de hade ju alla samma grundideologi – antisemitismen. De här föreställningarna resulterade bland annat i ett gemensamt ideologiskt projekt, tidningen *Storm*, vars redaktion utgjordes av individer som representerade olika inriktningar inom Vit makt-världen. 1990-talets rörelser och deras antisemitiska retorik har tidigare studerats i boken *Nazismen i Sverige 1980–1999*. Undersökningens fokus är hur antisemitismen uttrycks, vilket språkbruk som används, i vilka sammanhang den förekommer samt vilka förändringar som eventuellt har ägt rum. Det undersökta materialet utgörs i huvudsak av NMR:s webbplats Nordfront, medan bokutgivning och poddar etc. inte har tagits med. Jämförelser görs även mellan dagens antisemitiska retorik och mellankrigstidens svenska nationalsocialisters.

Den nutida antisemitismens utbredning

Det finns inga systematiska studier över tid av den svenska antisemitismen, vare sig av dess utbredning eller utsatthet. Vad som finns är enskilda studier. Den senaste i raden presenterades under våren 2019 av Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och är en större studie av antisemitiska hatbrott i Sverige. Studien bygger på både kvantitativa studier av 564 hatbrottsanmälningar där antisemitiska motiv identifierats under åren 2012–2016 och 103 domar avseende personer som blivit dömda i tingsrätt för brott med antisemitiska motiv mellan januari 2007 och maj 2018 samt kvalitativa studier i form av intervjuer med både enskilda judar och företrädare för judiska institutioner. BRÅ:s studie visar när det gäller utsatthet för brott med antisemitiska motiv på följande: antisemitism förekommer i en rad olika typer av miljöer och sammanhang – på offentliga platser, i skolan, på arbetsplatsen, i hemmet, i anslutning till judiska institutioner och på internet. Det faktum att antisemitism förekommer i så många olika sammanhang medför att det är få platser där personer med judisk bakgrund kan röra sig utan att behöva känna rädsla eller oro för att bli utsatta. Antisemitiska påhopp kan ske både muntligt och skriftligt, ibland anonymt och ibland helt öppet. De sker

ansikte mot ansikte, via telefon, via brev och via sociala medier. Utsattheten är dessutom ofta upprepad, det vill säga samma individ riskerar att återkommande utsättas för olika former av antisemitiska påhopp. Studien visar inte på några större skillnader i utsatthet beträffande kön: både kvinnor, män, flickor och pojkar utsätts för antisemitiska tillmälen, hot och våld. Emellertid visar materialet att det existerar könade aspekter när det gäller hur antisemitismen uttrycks. Kvinnor utsätts för sexualiserade hot och ofredanden, med tillmälen som "judehora" och hot om våldtäkt.

När det gäller varifrån antisemitismen kommer, visar BRÅ:s studie på följande mönster: gärningspersoner vid antisemitiska hatbrott är främst män, men brotten begås av både män och kvinnor inom ett brett åldersspann. Personer som utsätter andra för antisemitism kommer från olika typer av miljöer och det är långtifrån alla som tillhör en organiserad grupp. Antisemitism förekommer alltså i breda lager av befolkningen och skär genom olika religioner, sekulära grupper, politiska positioner och ideologier. Samtidigt utgör antisemitismen en del av det ideologiska fundamentet i den miljö som BRÅ definierar som radikalnationalistisk⁵ och i den våldsbejakande jihadistiska miljön. Studien visar att hotet från den radikalnationalistiska miljön utgör ett hot både mot enskilda individer och mot judiska församlingar och föreningar. Trots att den radikalnationalistiska miljön är den miljö som tydligast kan urskiljas i materialet, uppfattar flera personer som arbetar med säkerhet i judiska församlingar och föreningar att den våldsbejakande jihadistiska miljön är det största hotet mot judiska institutioner. Allvarlighetsgraden i hotet bedöms som påtaglig, eftersom grupper inom den våldsbejakande jihadistiska miljön ser judiska institutioner som legitima mål för terrorattacker. En rad terrorattacker har även genomförts mot judiska institutioner i olika länder, vilket självfallet bidrar till en både upplevd och högst reell hotbild. Att judiska institutioner varit mål för terror i andra länder bidrar alltså till en ökande känsla av otrygghet inom den judiska befolkningen även i Sverige. Intervjuer ger vidare vid handen att antisemitism förekommer även inom den politiska miljö som kan sägas utgöra main stream inom svensk politik. Det var flera intervjupersoner som, i det här sammanhanget, hänvisade till offentliga uttalanden av lokalpolitiker och riksdagsledamöter från olika politiska partier, som kopplat samman svenska judiska institutioner och deras representanter med kritik av staten Israel eller som ifrågasatt "svenskheten" hos svenskar med judisk bakgrund. Flera av intervjupersonerna beskrev också uttryck för antisemitiska attityder och fördomar från personer som är aktiva inom antirasistiska och vänsterpolitiska rörelser, som kopplas till åsikter om Israel–Palestinakonflikten. I rapporten beskrivs även antisemitism som kommer från individer som inte har några som helst uppenbara politiska

5 I BRÅ-rapporten används begreppet radikalnationalism som ett samlingsnamn för nationalsocialistiska, vit maktmiljöer och rasideologiska miljöer och grupperingar (BRÅ, 2019, s. 38).

eller religiösa kopplingar (BRÅ, 2019a). I BRÅ:s rapport om hatbrott för 2018 konstaterades att hatbrott med antisemitiska motiv ökat med 53 procent sedan 2016 (BRÅ, 2019b).

Antisemitismen är alltså i hög grad ett samhällsproblem och har varit så under mycket lång tid. Det finns en rad tidigare studier som visar på att utsatthet för antisemitism utgör en konstant problematik i det svenska samhället och att antisemitiska fördomar förekommer frekvent över tid (se t.ex. Bachner, 1999; Bachner & Ring, 2005; Bevelander, Hjerm & Kiiskinen, 2013; Dencik & Marosi, 2016; Kvist Geverts & Andersson, 2017; BRÅ, 2019a). Det faktum att antisemitismen kommer från så många olika håll, politiskt och religiöst, samtidigt som det existerar en form av en folklig oorganiserad antisemitism – eller som historikern Karin Kvist Geverts benämner det: ett antisemitiskt bakgrundsbrus (Kvist Gevert, 2008) som är mycket lätt att aktivera, gör den komplicerad och svårgripbar. Dessa faktorer gör antisemitismen särskilt problematisk, inte minst för dem som utsätts för antisemitiska angrepp av olika slag. Gärningspersonerna kan komma från så många olika håll. Existensen av en lång och djup antisemitisk tradition bidrar också till att skymma sikten för vad som är antisemitism, helt enkelt på grund av att antisemitiska stereotyper inte alltid förstås som fördomar, utan ses som "sanningar" och en sanning kan ju inte vara en fördom. Det är därför fullt möjligt att ge uttryck för antisemitiska föreställningar utan att på något sätt identifiera sig som antisemit.

Det finns en rad olika definitioner av antisemitism. På senare år har flera svenska forskare använt sociologen Helen Feins definition av antisemitism. Fein karaktäriserar antisemitismen som en struktur av fientliga föreställningar om judar som kan uttryckas både som attityder på en diskursiv nivå och på en praktisk nivå i form av handlingar (Fein, 1987). Några har också använt John C. G. Röhl's skala för olika grader av antisemitism, från vardagsantisemitism på den lägsta nivån till folkmordsantisemitism på den högsta (se t.ex. Andersson, 2000).

1990-talets ZOG-ideologi

Under 1990-talet kan vi, som berörts tidigare, tala om existensen av en rasideologisk undergroundkultur, som tidvis bestått av mängder av olika smågrupper, tidvis av större samlande organisationer, vars ideologiska kärna utgörs av föreställningen om den zionistiska ockupationsregimen (förkortat ZOG). I en artikel i *Terrorism & Political Violence* 1995 listar den amerikanske forskaren Jeffrey Kaplan ett antal karaktäristika som han anser utmärker den rasideologiska undergroundkulturen. De är: "Guldåldersmyten, idén om en 'kulturstöld'; bokstavstro, manikeistisk världsuppfattning, en konspiratorisk historiesyn, en föreställning om gruppen som utvald eller i religiösa termer den 'rättmätiga arvtagaren' och slutligen en apokalyptisk eller

kiliastisk samhällsanalys.” (Kaplan, 1995). Dessa karaktäristika kan sägas utgöra ZOG-ideologins fundament. Begreppet ZOG innefattar inte enbart judar utan även medierna, polisen, rättsväsendet, byråkratin, de intellektuella, som av aktivisterna uppfattas som ”ZOG-lakejer”, eller ”rasförrädare” och som ”sålt sina själar till judarna”. ZOG är i mångt och mycket synonymt med det existerande samhället och dess maktfunktioner. Ett samhälle som sägs medvetet förgifta ”den vita rasen” genom ”immigration av rasligt underlägsna element, homosexualitet, kommunism, liberalism, feminism och moralupplösning” och som därför måste bekämpas med alla till buds stående medel. Det är den föreställningen som gör att representanter för samhället – polismannen, socialarbetaren och läraren – liksom journalister, debattörer och politiska motståndare förvandlas till agenter för en fientligt sinnad makt som är ute efter att förgöra de vita aktivisterna, medan de betraktar sig som att de tillhör en motståndsrörelse och som soldater i ett pågående krig. Föreställningen om ett pågående eller nära förestående raskrig är central, både för rörelsens ideologi och för dess handlingsstrategier och går tillbaka till de tyska nationalsocialisterna som definierade andra världskriget som ”det totala kriget mot den internationella judendomen”, där ”judarna” i dess olika skepnader utgjorde krigets huvudfiende och där förintelsen inte bara blir en möjlig utan fullt logisk konsekvens av ideologin (Löow, 1998/2000, kap. 9).

1990-talets rörelser kännetecknades av en revolutionär retorik, det är kampen mot ZOG som står i centrum, den underjordiska kampen. Antisemitismen är öppen, borta är det kodspråk som under decennierna efter andra världskriget kommit att ersätta den öppna antisemitiska retoriken. Aktivisterna använde sig åter av beteckningar som ”judelakej”, ”judesvin”, ”judeburken” (TV), ”judepressen” och liknande (Löow, 1998/2000, s. 293).

Antisemiterna har, som antytts ovan, under lång tid använt sig av ett kodspråk. Vi skulle på många sätt kunna tala om existensen av ett särskilt antisemitiskt språkbruk. Det antisemitiska kodspråket innehåller en rad ord och ordval som fungerar som signalmarkörer för den invigde. Kodspråket kom i mångt och mycket att utvecklas under de första årtiondena efter andra världskriget, då uttalad antisemitism inte längre var politiskt gångbar. Övergången till kodspråket kom att innebära en förändring av terminologin: *världsjudendomen* har till exempel bytts ut mot *världssionismen*, *det judiska mediemonopolet* har ersatts med *vissa intressen som står bakom medierna*. I många fall används ord som *vissa, från visst håll, dolda krafter, vissa internationella intressen, främlingar med Abraham som fader, folk med de rätta näsorna, krumnästa*⁵ etc. som signalmarkörer i texten. Signalerna uppfattas av de invigda, blir obegripliga eller harmlösa för andra och kan som regel inte bli föremål för till exempel åtal i form av hets mot folkgrupp. Antisemitismen uttrycktes även i form av ironiska hyllanden av judar och judendomen i uttalanden som ”vi måste lära

av judarna”, ”judar är ett intelligent folk”. Andra former av signalmarkörer var att en individs judiska namn sätts inom parentes i en text (Lööw, 1998/2000, kap 9). Andra centrala markörer är referenser till äldre former av kristen antisemitism som exempelvis bilder av judar som korsfäster någon – med en tydlig anspelning på Jesu korsfästelse och judarna som *kristusmördare*. Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla att kodspråket inte på något sätt är begränsat till extrema miljöer, företrädesvis nationalsocialistiska, utan det förekommer brett (se t.ex. Bachner, 2004; Bachner, 2017).

Judisk makt och folkförrädare

Under senare år har termen ZOG bytts ut av NMR mot begreppet *judisk makt*. I den retorik som finns på NMR:s webbplats Nordfront finns återkommande referenser till judisk makt, i både Sverige och andra länder.⁶ Användandet av begreppet *judisk makt* blir också ett sätt att kontrastera begreppet *vit makt*, ett samlingsbegrepp för olika nationalsocialistiska, rasideologiska och rasockulta grupperingar, som skapades som ett operativt begrepp inom forskningen och som under 1990-talet kom att övertas av myndigheter som till exempel polisen. Begreppet *vit makt* är inte ett begrepp som NMR själva skulle använda för att beteckna sin rörelse, utan snarare i deras ögon ”fiendens” term, på samma sätt som *nazist* kategoriskt avvisas som beteckning på organisationen, då ordet *nazist* ses som just ”fiendens” ordval.⁷ Därför hävdar företrädare för NMR kategoriskt i intervjuer att de inte tillhör någon ”vit makt-värld” eller är ”nazister”. Det kan stundtals leda till närmast absurda diskussioner med journalister, som saknar kännedom om rörelsens språk.

Mot den *vita makten* eller för att använda NMR:s terminologi *den nordiska nationalsocialismen* står alltså en *judisk makt*, som på olika sätt måste bekämpas och bilden frammanas av ett krig som på alla plan pågår mellan den vita/nordiska och den judiska makten. Det är alltså den gamla föreställningen om den ”judiska världskonspirationen” och den ”ariska/nordiska motståndsrörelsen” som getts en ny terminologi. Att NMR mer och mer övergår till begreppet *judisk makt* signalerar också att kodspråket åter börjar att överges. I NMR:s retorik verkar denna judiska makt på många nivåer, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Det är, som tidigare nämnts, alltså de gamla föreställningarna om den judiska världskonspirationen som reproduceras i

6 Se t ex <https://www.nordfront.se/arbete-mot-judisk-makt-trelleborg.smr>, <https://www.nordfront.se/judisk-makt-stoppar-konspirationsteoretikern-david-icke-i-australien.smr>, <https://www.nordfront.se/judisk-makt-kontrollerar.smr>, <https://www.nordfront.se/par-oberg-om-civil-rights-defenders.smr>, <https://www.nordfront.se/expressens-haxkampanj-fortsatter-vill-ha-bort-sida-som-kritiserar-judisk-makt-fran-internet.smr>, <https://www.nordfront.se/judisk-makt-bossen-helle-klein-demokratins-essens-ar-att-forbjuda-olikt-tankande.smr>, <https://www.nordfront.se/stephen-wise-en-pionjar-inom-judisk-makt-rorelsen.smr>

7 <https://www.nordfront.se/begreppet-nazist.smr>

ny tappning. I den retoriken förvandlas individer som sägs företräda den föreställda judiska makten till folkförrädare. De tidigare begreppen *rasförrädare* och *ZOG-lakejer* har bytts ut mot begreppet *folkförrädare*.⁸ Begreppet *folkförrädare* är i mångt och mycket en återgång till det ursprungliga nationalsocialistiska språkbruket, som skapades under mellankrigstiden och föreställningen om nationalsocialisterna som de "sanna företrädarna för folket" (Löow, 1990). En del av NMR:s aktivism handlar även om att på olika sätt markera mot "folkförrädarna" i det offentliga rummet. Ett sätt att göra det är via aktioner där myndigheter, tidningsredaktioner eller institutioner symboliskt spärras av med avspärrningsband, liknande de som polisen använder sig av. Det är en form av aktivism som funnits under en lång rad år. I november 2016 genomfördes till exempel en sådan aktion i Karlstad i protest mot en teaterpjäs om förintelsen baserad på en överlevandes minnen (Löow, 2017). Andra former av aktioner är att med hjälp av affischer och klistermärken "reservera lyktstolpar" för ortens "folkförrädare".⁹ I samband med en aktion 2017 i Stockholmsförorterna Tyresö och Älta skaldades följande:

*Så säg mig finns det nog med stolpar,
för visst finns det nog med svek.
Snart cirkulerar svultna korpar,
där en folkförrädare hänger så blek.*¹⁰

Under 2016 tillkom även en annan form av aktivism, relaterad till "kampen mot folkförrädarna" – städning av skräp i naturen – en kampanj som genomfördes i april 2016 och som hade ett mångtydigt budskap. I bland annat Haninge, Höör, Trollhättan, Luleå och Mariestad samlades skräp in, som sedan dumpades hos olika personer som benämns folkförrädare och hos myndigheter som ansågs ha "förrätt folket" (Löow, 2017). I september 2019 genomfördes en liknande aktion i Lund riktad mot en politiker och en journalist.¹¹

8 Se t ex <https://www.nordfront.se/merkel-hyllade-okand-terrorist-och-folkforradare.smr> , <https://www.nordfront.se/folkforradaren-erik-nord-skryster-over-polisinsatsen-pa-1-maj-i-kungalv.smr>, <https://www.nordfront.se/frontlinjen-17-motstandskamp-folkforradare-och-lognaktigt-politikerpack.smr>, <https://www.nordfront.se/folkforradaren-anders-borg-tycker-att-m-och-s-borde-bilda-regering.smr>, <https://www.nordfront.se/riktiga-hjaltar-istallet-for-politiskt-korrekt-feministiska-och-svenskfientliga-folkforradare.smr>

9 Se t ex <https://www.nordfront.se/lyktstolpar-reserverades-till-folkforradare-trelleborgs-kommun.smr> <https://www.nordfront.se/ljuvliga-budskap-pa-lyktstolparna-i-fredriksberg-ludvika-kommun.smr> <https://www.nordfront.se/propagandaspridning-i-munkfors.smr>

10 <https://www.nordfront.se/aktivism-i-stockholm-30.smr>

11 <https://www.sydsvenskan.se/2019-10-02/okad-nazistaktivitet-i-lund-journalist-och-politiker-hotade>

Det förrådada folket och de sålda själarna

Orden har förändrats, men inte vem eller snarare vilka som är förrådarna. De utgörs fortfarande av politiker, tjänstemän, offentligt anställda, journalister, forskare och andra som kan sägas företräda/eller ses som symboler för "etablissemangen". Grupper som sägs ha "sålt" sig till den "judiska makten" och förrått sitt folk. En av NMR:s slogans är också följdriktigt "Vi är folket" – det förrådada folket i vars namn de säger sig tala. Föreställningen om det "förrådada folket" har alltid varit en central del av den nationalsocialistiska ideologin och retoriken. I boken *En idé större än döden* beskriver till exempel historikern Viktor Lundberg den så kallade Lindholm rörelsen (Nationalsocialistiska Arbetarepartiet/efter 1938 Svensk Socialistisk Samling 1933–1950) försök att skapa en nationalsocialistisk fackföreningsrörelse, som ett alternativ till LO, som ansågs just ha förrått och bedragit arbetarklassen och i förlängningen folket (Lundberg, 2014). I ett tal i Göteborg i februari 1936 betitlat "Kamp mot juden folkmördaren" sa Nils Dahlrot, en av Lindholmarnas ideologer, bland annat följande avseende folk/landsförrådarna:

Dödsstöten fick svenska folket i dess frihetskamp till största delen då vår adel blodsblandade sig med juden. Landsförrådare kallar vi dessa blodsblendare, som ger sig till juden utan kamp ... Människor, som sträva och kämpa för ett judefritt Sverige, i och med att vi gjort detta, så har den stora slutliga kampen mellan judendomen och dess allierade, mellan de judiska folken och den nordiska rasen börjat.¹²

Citatet anknyter också till föreställningen om ett pågående "folkutbyte" – här i formen av en "judisk infiltration" via äktenskap, en medveten strategi att ersätta den "nordiska rasen" med ett nytt folk. De här föreställningarna har under senare tid åter kommit att bli en del av radikalnationalistisk och nationalsocialistisk retorik. Nu i formen av en konspirationsteori som går ut på att Europas befolkning via migration av muslimer, något judarna sägs ligga bakom, ska ersättas med ett nytt folk (Feldman & Jackson, 2014).

Vid ett möte i Göteborg i augusti 1933, sa Oscar Landahl, en av Lindholmarnas främsta antisemitiska ideologer, bland annat följande:

Striden står mot det judiska väldet, som finns och emot finansväsendet och marxism i olika kamrar och internationaler ... Internationalen styres av judar ... Det är lönlöst att förneka att judarna sitter där och det är helt naturligt, för att judarna genom internationalen såg sin frigörelse ... Internationalen är alltså upplagd för att

¹² Göteborgs poliskammare, steneografiska referat 1936, TDnr 103. Anförande hållit av Nationalsocialistiska Arbetarepartiet den 21 februari 1936 kl20.00, talare Nils Dahlrot, ämne Kamp mot juden folkmördaren.

tjäna judarnas intressen och det är därför som ni socialdemokrater får arbeta under 2 internationalen för att tjäna de judiska intressena ... på tal om judarna så läste jag en mycket rafflande notis i pressen och det var att Allmänna Sparbankens fd chef juden Aschberg, som förnärvarande är bosatt i Paris, har skickat ryska ikoner till Nordiska Museet, ryska konstverk. Vad är det för någonting? Jo, det är värdesaker, som är stulet från mördade ryssar. Detta har juden Aschberg ockrat till sig och skänkt till Nordiska Museet med varm och smutsig hand och detta tager man emot med tacksamhet ... Lägg en sådan sak på minnet och tänk på vad det innebär. Tänk på vem som styr Nordiska Museet. I den marxistiska pressen får vi läsa att nationalsocialismen skall mötas på upplysningens väg, men under de år som vi hållit på i Sverige, har det varit omöjligt att få en socialdemokratisk offentlig diskussion. Nu börjar man så smått med terror, slagsmål och annat väsen på mötena.¹³

I citatet anknyts inte bara till "judendomens många ansikten" – det vill säga att judarna ansågs stå bakom både kapitalism och socialism, utan också till "förrädarna", de som "sålt sig till judarna", de som "kontrolleras av judarna". Här återfinns också föreställningen om nationalsocialisterna, som en "tystad" motståndsrörelse, som ingen vågar debattera med, vars möten saboteras, vars talare "systemet", i citatet representerat av socialdemokratin, försöker att tysta på olika sätt. Det är en föreställning som tidigt slår rot i rörelsen och som använts som ett retoriskt grepp och som en legitimering av våldsanvändning sedan 1930-talet. Bilden av den "förföljda" rörelsen, vars "sanningsägare" tystas, som "försvarar sig" mot "judarna och dessas allierade" är alltså sedan starten en central del av både retorik och politisk praktik och inte något som tillkommit under senare år. Den utgör på många sätt rörelsens politiska DNA, det som styr den politiska praktiken. Det som förvandlar våldsutövning till självförsvar i en "biologisk ödeskamp". Allt i enlighet med det dubbla språkbruk, där krig blir fred, våld blir självförsvar, som många forskare har pekat på som någonting som utmärker rörelsen (Feldman & Jackson, 2014).

Det som definierar en människas identitet är, enligt nationalsocialisterna, "rasen" eller folket i en utvidgad betydelse, innefattande alla "vita". Och detta folk har både ett andligt och ett biologiskt arv, som många gånger är svåra att skilja från varandra. Med arvet följer, enligt aktivisterna, också skyldigheter och att bryta dessa skyldigheter eller generationskedjan blir för dem det yttersta förräderiet, den svåraste synden. De individer och grupper aktivisterna starkast tar avstånd från är också följdriktigt de som brutit kedjan, förrätt arvet, antingen i "biologisk bemärkelse", genom att leva

13 Göteborgs poliskammare, stenografiska referat 1933, TD nr 619 1933, anförande hållet vid av nationalsocialisterna den 25/8 1933, anordnat möte i Kungsparken. Talare ; Oscar Landahl, Göteborg den 7 september 1933, poliskonstapel I nr 317, E. poliskonstapel i nr 526

ihop med "icke-vita" eller i andlig bemärkelse, det vill säga ha "sålt sin själ till judarna". Begreppet folkförrädare är också starkt kopplat till föreställningen om "det förrådda folkhemmet" och "stölden av kulturen". "Kampen mot folkförrädarna", föreställningen om "det förråda folkhemmet" och den "stulna kulturen" och "de vita revolutionärerna" som de "sanna företrädarna" för folket är också centrala teman i den svenska raskrigslitteraturen (Gardell, 2017). Centralt för miljön är också föreställningen om kampen om kulturen och makten över historieskrivningen, därför utgörs en substantiell del av den alternativa infrastrukturen av medier och företag av en likaledes alternativ kulturell sfär innefattande bland annat musik, skönlitteratur, konst. Det pågående kriget ses av aktivisterna i högsta grad som ett kulturellt krig, i vilket det gäller att skapa en kulturell motvikt till ett samhälle de anser vara förlorat – eller snarare att helt eller delvis återskapa det som de uppfattar har gått förlorat. De här föreställningarna om en pågående kulturkamp är inte på något sätt nya. Starkt kopplat till begreppet *folkförrädare* är föreställningen om existensen av en sorts "andlig judendom". Dessa termer är synonyma med de politiska fienderna, vilka anses förgiftade av "judisk mentalitet och moral". De har i nationalsocialisternas föreställningsvärld bildligt och bokstavligt talat "sålt sina själar till judarna".

Det historiska arvet och den förtigna historien

Det historiska arvet är en central del av NMR:s retorik, inte minst vad gäller antisemitismen. I olika artiklar och artikelserier lyfts tidigare svenska generationers antisemiter fram som förebilder i kampen.¹⁴ Det finns även längre artikelserier om den "judiska maktens" inflytande i Sverige.¹⁵ NMR ser sig i hög grad som en länk i en lång historisk kedja av antisemitiska aktivister och organisationer, som en del av vad de benämner "den förtigna och stigmatiserade historien", det vill säga den tidigare berörda historiesynen, där historien förstås som en biologisk ödeskamp mellan "judar och arier/nordbor".

I en artikel där artikelförfattaren via en historisk genomgång, baserad på vad som sägs vara "judiska källor", det vill säga en historiebok skriven av individer som av NMR identifieras som judar, hävdas till exempel att judarna befunnit sig i ett krig med européerna i runt 2 300 år och att de "judiska källorna" just bekräftar detta förhållande.

Kanske har människor redan kunskap om detta men ser ändå det judiska folket

14 Se t ex <https://www.nordfront.se/?s=Einar+%C3%85berg+>, <https://www.nordfront.se/carl-ernfrid-carlberg-en-av-rorelsens-stora-forgrundsgestalter.smr>, <https://www.nordfront.se/gosta-hallberg-cuula-en-sann-hjalte.smr>

15 <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-9.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-7.smr>, <https://www.nordfront.se/ledarperspektiv-31-vad-ar-judisk-makt-rorelsen-subversiv-infiltration-i-rorelsen-och-hanrejer.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-4.smr>

som allierade i kampen mot muslimerna, detta är det ödesdigra misstaget, snarare är judarna de absolut sämsta allierade vi européer kan ha. Sionisterna är pådrivande när det gäller att förstöra de utomeuropeiska länder där muslimerna bor och därmed skapar man behovet av emigration från de länderna. Samtidigt som detta sker jobbar progressiva, liberala och marxistiska judiska grupper för att Europa skall ta emot dessa migranter. Det rätta vore istället att stoppa bombningar i Mellanöstern för Israels skull, stoppa de judiska grupperna som förespråkar mångkultur, öppna gränser och integration, för att sedan påbörja hemskickningen av emigranterna.

Judar pratar ofta om andra folkslag och individer i termer som gentile och goyim (icke-jude), skulle svenskarna prata likadant skulle alla utom svenskarna refereras som icke-svenskar. Den svenska benämningen att vem som helst som har medborgarskap i Sverige är svensk gäller inte för judarna. Därför ser judarna på araber och européer likadant, det vill säga som icke-judiska. Om européer och araber skulle börja kriga mot varandra behöver det inte ses som något negativt för det judiska folket. Vissa rabbiner gillar islamisering av Europa och andra tolkar att det är nödvändigt med ett krig mellan araber och européer för att påskynda den judiska Messias.¹⁶

I citatet ovan anknyts, som synes, till den ovan nämnda föreställningen om "folkutbytet" och "judarnas roll" i detta. Just att använda vad som betecknas som "judiska källor" för att underbygga en antisemitisk retorik och försöka leda i bevis att det existerar en konflikt sedan årtusenden tillbaka mellan judar och "arier"/européer är vanligt förekommande i antisemitiska sammanhang. Ett annat exempel från NMR:s webbplats Nordfront är en artikelserie med titeln "Judiskt inflytande – är det bra för svenskarna?" vilken bygger på en systematisk genomgång av *Judisk Krönika*.¹⁷

Bilden av det ständigt pågående kriget mellan "judarna och deras allierade" och den "vita motståndsrörelsen" finns även i hur NMR beskriver olika former av terrordåd, både jihadistiska och de som begåtts av radikalnationalistiska, nationalsocialistiska eller rasideologiska så kallade Lone Wolf-terrorister. Terrorattacker noteras som regel

16 Marcus Hansson, Sions beskyddare – det ödestigra stödet, <https://www.nordfront.se/sions-beskyddare-det-olycksdigra-stodet.smr>

17 <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-1.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-2.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-3.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-4.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-5.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-6.smr>, <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-7.smr> <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-8.smr> <https://www.nordfront.se/judiskt-inflytande-ar-det-bra-for-svenskarna-sammanfattning-del-9.smr>

utan några särskilda värderingar.¹⁸ Rapporteringen har stundtals närmast karaktären av notiser i ett pågående krig. I en artikel av Simon Holmkvist, apropå de i miljön vanligt förekommande konspirationsteorierna om att de här dåden skulle vara fejkade, skriver han bland annat:

Om vi tar det andra, något nyare exemplet, med den vite mannen som fått nog av judar/araber/latinamerikaner som invaderar eller kontrollerar deras forna hemländer. Finns det en grund för att en person som *Brenton Tarrant* i ren desperation försöker döda alla i en moské, synagoga eller i ett köpcenter nära den mexikanska gränsen i USA? När vi folkmördas helt öppet med massinvandring, globalism, feminism och andra ondskefulla redskap är jag förvånad att det inte sker oftare. Speciellt nu när processen gått så långt. Jag själv tror inte att det är en produktiv väg. I regel leder det bara till hårdare repressionen mot dissidenter, samtidigt som fienden får en slags propagandavinst när denne kan säga "titta så ond och rasistisk den vite mannen är som skjuter oskyldiga barn!". Men att ensamma, desperata människor, vare sig de är bruna, vita eller svarta, får nog av globalismens och den judiska maktens förtryck och samtidigt inte tror att en positiv förändring är möjligt gör så här, det är inget konstigt. Det finns alltså alla förutsättningar i världen för terrordåd och masskjutningar, precis det som nationella har förutspått sedan mångkulturen börjades implementeras. Varför skulle då lögnpressen, eller världens makter, lägga ner den massiva mängd resurser och energi för att "fejka" dåd efter dåd? När dessa ändå rent logiskt kommer att ske gång på gång, med tanke på hur världen är beskaffad? Detta är en av mångkulturen och globalismens kanske mest uppenbara och logiska konsekvenser. Ja, terrordåd och masskjutningar tjänar maktens syften. Men eftersom de skapat en situation när detta sker naturligt vore det ju totalt vansinne att anlita skådespelare, bygga hologram eller helt enkelt bara hitta på att något sådant skulle hända. Kort sagt: Det behövs inte (Holmkvist, 2019).¹⁹

Den dubbla synen

Artikeln visar på den dubbla syn som finns inom NMR på terrorattacker, det vill säga å ena sidan är de ingenting som de rekommenderar, å andra sidan är attackerna "förståeliga" på grund av det "förtryck" som råder från den "judiska makten och dess allierade", som tvingar fram "desperata" motåtgärder. Artikeln är också intressant i den bemärkelsen att även andra än "vita" nämns, som sådana som fått nog av den "judiska

18 Se t ex <https://www.nordfront.se/misstankt-terrorattack-av-turk-i-nederlanderna-tre-doda.smr> , <https://www.nordfront.se/tva-unga-kvinnor-doda-efter-terrorattack-marseille.smr> <https://www.nordfront.se/flera-doda-efter-skjutningar-vid-moskeer-garningsmannen-livesande-daden.smr>

19 Simon Holmkvist, Allt som glimmar är inte false flag, Nordfront 2019-08-06, <https://www.nordfront.se/allt-som-glimmar-ar-inte-false-flag.smr>

maktens förtryck”. Detta visar på att antisemitismen alltid har företräde och aktioner och terrorattacker som utförs av sådana som NMR definierar som ”icke vita” och egentligen stående på ”fiendesidan” kan tolkas positivt och med en förståelse under förutsättning att de kan infogas i en antisemitisk kontext.

Ett annat exempel på det är en artikel som vänder sig emot att judiska församlingar ska få ett särskilt stöd av staten för att skydda sina lokaler mot angrepp. I artikeln beskrivs brandbombsattentatet mot synagogan i Göteborg i december 2017 som en politisk protest mot att USA beslutat att flytta sin ambassad i Israel till Jerusalem i tidningen *Göteborgs-Posten*, som på ledarplats drev frågan om stöd från staten som ”den judiskägda” tidningen. Nordfront skriver:

Varför nämner hon [GP ledarskribent, HL] inte ”hotbilden” mot landets moskéer, som faktiskt har blivit utsatta för värre saker? Varför inte skydda kyrkor? Akutmottagningarna? Ålderdomshemmen? För att inte tala om skolorna där barn tvingas gå fast de ständigt är utsatta för faran att bli misshandlade eller mördade av främlingar som inte har på skolområdet att göra? Det händer trots allt betydligt oftare än att en politiskt motiverad arab kastar en så kallad ”brandbomb” mot en större byggnad.²⁰

I citatet finns vid sidan av en förståelse av attacken mot synagogan, även föreställningen om en sorts ”judisk exklusivitet”. Att det gäller ”särskilda regler för judar”, att dessa är ”särskilt gynnade” när det gäller stöd och hjälp från statsmakterna. Det är föreställningar som finns långt utanför NMR och är av gammalt datum.

Ett annat återkommande inslag är dock just de tidigare nämnda påstådda ”false flagg”-operationerna. Det är inte bara samtida händelser som tolkas in i föreställningen om att ”judarna själva ligger bakom” attentat och antisemitiska kampanjer, utan även historiska händelser. I en artikel hävdades till exempel att ”judarna låg bakom” den så kallade hakkorsepidemin i slutet av 1950- och början av 60-talet.²¹ Sammanfattningsvis så är attacker mot judar å ena sidan ”förståeliga” mot bakgrund av det pågående kriget, å andra sidan kan de vara falska och något som ”judarna själva ligger bakom”. I vilket fall som helst är dock judarna alltid de ”skyldiga”.

20 <https://www.nordfront.se/kommentar-ar-synagogan-lika-viktig-som-kungahuset.smr>

21 <https://www.nordfront.se/hakkorsepidemin-1960.smr>

Referenslista

- Andersson, L.M. (2000) *En jude är en jude är en jude. Representationer av "juden" i svensk skämtpress omkring 1900–1930*. Lund: Nordic Academic Press.
- Bachner, H. (1999) Återkomsten. Antisemitism i Sverige efter 1945. Stockholm: Natur och Kultur
- Bachner, H. (2004) *Återkomsten. Antisemitism i Sverige efter 1945*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bachner, H. & Ring, J. (2005) *Antisemitiska attityder och föreställningar i Sverige*. Stockholm: Forum för levande historia och Brottsförebyggande rådet.
- Bachner, H. (2017) Samtida antisemitism i Sverige och Europa. Former, motiv, tendenser. I: *Hatbrott och extremism. Myter och verklighet*. Conference paper från konferensen Hatbrott och extremism – myter och verklighet, juni 2015. Uppsala: Centrum för polisforskning och Uppsala universitet.
- Bevelander, P., Hjerm, M. & Kiiskinen, J.J. (2013) *The religious affiliation and antisemitism of secondary school Swedish youths. A statistical analysis of survey data from 2003–2009*. Discussion Paper Series. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, nr 7218.
- BRÅ (2019a) *Antisemitiska hatbrott*. Rapport 2019:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ (2019b) *Hatbrott 2018*. Rapport 2019:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Dencik, L. & Marosi, K. (2016) *Different antisemitisms. On three distinct forms of antisemitism in contemporary Europe. With a special focus on Sweden*. Kantor Center, Position Papers 101.
- Fein, H. (red.) (1987) *Dimensions of anti-semitism. Attitudes, collective accusations and actions, the persisting question. Sociological perspectives and social context of modern antisemitism*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Feldman, M. & Jackson, P. (2014) Introduction. I: J. Feldman (red.) *Doublespeak. The rhetoric of the far right since 1945 (Explorations of the far right)*. Volume 3. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Gardell, M. (2017) Lone wolves. Hotet från ensamagerande politiska våldsbrottslingar. I: M. Dahlberg Grundberg, M. Gardell & H. Lööw. *Den ensamme terroristen? Om lone wolves, näthat och brinnande flyktinförläggningar*. Stockholm: Ordfront.
- Kaplan, J. (1995) Right wing violence in North America. *Terrorism and Political Violence*, 7(1).
- Kvist Geverts K. (2008) *Ett främmande element i nationen. Svensk flyktningpolitik och de judiska flyktningarna 1938–1944*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Historica Upsaliensia 233, Uppsala universitet.
- Kvist Geverts, K. & Andersson, L.M. (2017) Antisemitismen. Antirasismens blinda fläck. I: M. Lennersand & L. Müller (red.) *Från Afrikakompaniet till Tokyo. Vänbok till György Nováky*. Stockholm: Bokförlaget Exkurs.
- Lundberg, V. (2014) *En idé större än döden. En fascistisk arbetarrörelse i Sverige 1933–1945*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Lööw, H. (1990) *Hakkorset och Wasakärven: En studie av nationalsocialismen i Sverige 1924–1950*. Avhandling 2, 1990. Akademisk avhandling. Göteborg: Historiska Institutionen.
- Lööw, H. (1998/2000) *Nazismen i Sverige 1980–1997*. Stockholm: Ordfront.
- Lööw, H. (2015) *Nazismen i Sverige 2000–2014*. Stockholm: Ordfront.
- Lööw, H. (2017) I gränslandet. Symbiosen mellan det organiserade och oorganiserade. I: M. Gardell, H. Lööw, & M. Dahlberg-Grundberg, *Den ensamme terroristen? Om Lone Wolfs, näthat och brinnande flyktinförläggningar*. Stockholm: Ordfront.
- Nordfront (2018) *Motståndsrörelsen 20 år av revolutionär kamp*. Nordfront Förlag.
- Rostami, A., Mondani, H., Carlsson, C., Sturup, J., Sarnecki, J. & Edling, C. (2018) *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Forskningsrapport 2018/4. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

FORSA



Förbundet för forskning i socialt arbete (FORSA) bildades år 1984 och Bengt Börjesson var föreningens förste ordförande. FORSA har som mål att stärka samarbetet mellan aktörer med intresse för det sociala arbetet samt att vara en mötesplats för socialarbetare, studenter, forskare och politiker. På så vis vill vi stimulera till kritiska samtal om trender och dilemman i det sociala arbetet. Förbundet främjar utveckling och spridning av kunskap för att förbättra det sociala arbetet, bland annat genom att finansiera Socialvetenskaplig tidskrift som Du nu har i din hand.

FORSA är en arena för att både ställa frågor och formulera svar. Vi verkar på ideell basis och är politiskt obunden. Som medlem får du förutom att ta del av lokalföreningarnas aktiviteter, en prenumeration på Socialvetenskaplig tidskrift, där aktuell forskning och debatt presenteras.

Alexandru Panican
Ordförande, FORSA Riks

VARMT VÄLKOMMEN ATT BLI MEDLEM!

Kostnaden för medlemskap i Forsa är 345 kr/år. Studerande på grundutbildning och pensionärer betalar endast 175 kr/år.

Du anmäler dig som medlem på vår hemsida:
www.forsa.nu

Välj den lokala förening som hör till din region och registrera dig som medlem, betala därefter medlemsavgiften på det Plusgiro som hör till respektive förening (informationen finns på hemsidan) och skriv ditt namn som meddelande.

Mats Hammarstedt

Utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden

– en viktig fråga för välfärdens finansiering

Immigrants' labour market integration – an important issue for public sector finances

In 2019, around 1.9 million individuals, or about 20 per cent of Sweden's total population, were born abroad. Against this background the labour market integration of the foreign-born population is of great importance. Immigrants who adapt rapidly to the Swedish labour market will contribute to public sector finances while immigrants who adapt poorly will constitute a burden to the Swedish public sector finances. In this article we shed new light on the issue of immigrants' labour market integration by presenting new figures obtained from data bases at Statistics Sweden. It emerges that the employment rate is around 9 percentage points higher among native-born males than among foreign-born males (in the 15–74 age group) while it is around 7 percentage points higher among native-born females than among foreign-born females. Some groups are found to have difficulties in entering the Swedish labour market. The employment rate among males and females originating from Asian or African countries is around 15 percentage points lower than the employment rate among male and female natives. Individuals with refugee background have certain difficulties with integration on the labour market. A large share of the individuals from these groups have relatively low educational attainment. This suggests that different measures, such as measures to increase the refugees' human capital, measures to reduce the employers' costs of hiring as well as measures to counteract labour market discrimination are needed in order to improve the labour market position of the immigrant population in Sweden.

Mats Hammarstedt är professor i nationalekonomi och verksam vid Linnéuniversitetet och Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

Kontakt: mats.hammarstedt@lnu.se

Inledning

Av Sveriges drygt tio miljoner invånare är ungefär 1,9 miljoner, det vill säga närmare 20 procent av befolkningen, födda i ett annat land än Sverige år 2019. Utrikes födda utgör alltså en femtedel av Sveriges befolkning, och kopplingen mellan hur väl de lyckas etablera sig på den svenska arbetsmarknaden och hur det påverkar Sveriges offentliga finanser är alltså uppenbar. Om etableringen på arbetsmarknaden fungerar väl, kommer de utrikes födda att bidra positivt till de offentliga finanserna och välfärden, medan det omvända inträffar om etableringen fungerar dåligt. I en tid när Sverige, liksom flera andra länder, står inför en förändring av åldersstrukturen i befolkningen är en väl fungerande etablering av utrikes födda på arbetsmarknaden en central fråga för den svenska välfärdens framtida finansiering.

Ett stort antal studier har visat att utrikes föddas etablering på den svenska arbetsmarknaden förändrats kraftigt över tid (Ekberg & Hammarstedt, 2002; Ekberg, 2009; Aldén & Hammarstedt, 2015). Under perioden med arbetskraftsinvandring under 1950- och 1960-talen var utrikes föddas sysselsättningsgrad i allmänhet högre än den inrikes födda befolkningens. Under den tiden gav också invandringen ett nettotillskott till Sveriges offentliga finanser (Ekberg, 1999). I samband med att invandringen i allt större utsträckning kommit att utgöras av flyktingar och anhöriginvandrare har det förändrats, och från mitten av 1970-talet och framåt har den utrikes födda befolkningens sysselsättningsgrad varit lägre än inrikes föddas. I takt med att sysselsättningsgraden för den här gruppen försämrats har invandringen blivit en nettokostnad för de offentliga finanserna (Ekberg, 2009). Ett antal studier visar att den långa tid det tar för framför allt flyktingar att etablera sig på arbetsmarknaden gör att flyktinginvandringen blir en kostnad för de offentliga finanserna under lång tid efter invandringen till Sverige (Ruist, 2018; Aldén & Hammarstedt, 2019).

Mot den bakgrunden är syftet med artikeln att beskriva den rådande situationen och dessutom presentera vilka förklaringar till den som framkommit i forskningen. Först beskriver jag översiktligt den utrikes födda befolkningen i Sverige och därefter presenterar jag en översikt av deras sysselsättning, arbetslöshet och deltagande i arbetskraften med hjälp av statistik från Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) för år 2018. Vidare presenteras siffror över arbetsmarknadsetableringen hos personer med flyktingbakgrund med hjälp av Statistiska centralbyråns registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Slutligen diskuteras ett antal olika förklaringar till den uppkomna situationen som identifierats i tidigare forskning.

Den utrikes födda befolkningen i Sverige

I följande avsnitt beskriver jag översiktligt hur invandringen till Sverige och Sveriges utrikes födda befolkning förändrats över tid. Den som önskar fördjupa sig ytterligare i detta kan exempelvis läsa Boguslaw (2012).

Sedan 1940-talet har invandringen till Sverige överstigit utvandringen. Både storleken på och skälen till invandringen och invandrarbefolkningens ursprung har dock förändrats över tiden. Från andra världskrigets slut i mitten av 1940-talet fram till 1950-talet bestod invandringen i huvudsak av flyktingar från Östeuropa. Från 1950-talet och fram till mitten av 1970-talet var merparten av invandrarna arbetskraftsinvandrare även om en viss flyktinginvandring från Östeuropa förekom under 1950- och 1960-talen. Arbetskraftsinvandringen kom under den perioden i huvudsak från länder i Norden (framför allt Finland), Västtyskland, Österrike, Italien, Grekland och Jugoslavien. Arbetskraftsinvandringen var ett resultat av det efterfrågeöverskott på arbetskraft som rådde i Sverige från slutet av 1940-talet fram till mitten av 1970-talet som ett resultat av den ekonomiska och industriella expansionen. Under epoken med arbetskraftsinvandring rekryterades utländsk arbetskraft, bland annat med hjälp av rekryteringskampanjer som organiserades av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i samarbete med rekryterande företag. Vidare underlättades arbetskraftsinvandringen av olika institutionella förändringar. Beslutet om en gemensam nordisk arbetsmarknad 1954 innebar att den svenska arbetsmarknaden var öppen för invandrare från de nordiska länderna. Den allmänna liberaliseringen av invandringspolitikerna innebar också att invandrare fick vistas i Sverige om de hade anställning. I praktiken blev det närmast fri invandring för utländska medborgare.

Vid slutet av 1960-talet infördes restriktivare regler för arbetskraftsinvandring till Sverige, som innebar att arbetskraftstillstånd för utländska medborgare krävdes före inresan. Den svenska arbetsmarknaden stod dock alltjämt öppen för nordiska invandrare. De alltmer restriktiva reglerna i kombination med lågkonjunkturer gjorde att invandringen från 1970-talet och framåt alltmer kom att få karaktären av flyktinginvandring. Flyktinginvandrarna kom ofta från länder utanför Europa. Under 1970-talet kom flyktingar från Latinamerika och Asien och under 1980-talet från Mellanöstern och Afrika. Invandringen från länder i Europa ökade på nytt under 1990-talet när flyktingar kom till Sverige som ett resultat av inbördeskriget i före detta Jugoslavien. Från slutet av 1990-talet och framåt har flyktinginvandringen i huvudsak utgjorts av människor från Mellanöstern och Afrika. Under 2010-talet nådde flyktinginvandringen från länder i Mellanöstern historiskt sett mycket höga nivåer. Den kulminerade under det som brukar benämnas flyktingkrisen åren 2015 och 2016 då en stor mängd flyktingar från framför allt Syrien sökte asyl i Sverige.

Både under epokerna med arbetskrafts- och flyktinginvandring har anhöriginvandring förekommit. Reglerna för den har förändrats över tid så att under vissa perio-

der har anhöriga beviljats uppehållstillstånd om försörjning och bostad varit ordnad medan anhöriginvandring under andra perioder varit möjlig även utan försörjningskrav. Rätten att invandra som anhörig har alltid omfattat make/maka samt minderåriga barn. I övrigt har gruppen ändrats något över tiden och under perioder har även vissa övriga släktingar, som åldriga föräldrar, haft rätt att invandra som anhöriga.

Invandringens förändrade karaktär med avseende på orsak till invandring och ursprungsland har också gjort att sammansättningen av den utrikes födda befolkningen i Sverige förändrats över tiden (se tabell 1). År 1970 utgjorde invandrare från Norden cirka 60 procent av den utrikes födda befolkningen i Sverige och 1980 kom majoriteten av den alltjämt från de nordiska länderna. Från 1980-talet och framåt har dock andelen utrikes födda från länder utanför Europa ökat successivt. År 1980 var den andelen knappt 12 procent av det totala antalet utrikes födda i Sverige, år 1990 hade andelen ökat till knappt 28 procent och år 2000 var den knappt 40 procent av den utrikes födda befolkningen för att 2017 uppgå till närmare 55 procent. Samtidigt var andelen utrikes födda från de nordiska länderna mindre än 13 procent av den utrikes födda befolkningen år 2017.

Tabell 1. Andelen utrikes födda i Sverige fördelade efter ursprungsregion 1950–2017.

Födelseregion	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2017
Norden	50,1	58,1	59,7	54,4	40,3	27,9	12,8
Övriga Europa	43,2	37,0	34,9	33,8	32,1	32,9	32,5
Utanför Europa	6,7	4,9	5,4	11,8	27,6	39,2	54,7
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Källa: Statistiska centralbyrån, Befolkningsstatistik, olika årgångar.

Utrikes födda på arbetsmarknaden

Det här avsnittet innehåller statistik över utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden: sysselsättningsgrad, arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande bland olika grupper av utrikes och inrikes födda personer i åldersintervallet 15 till 74 år hämtade från Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) för året 2018. Därefter beskriver jag hur sysselsättningen utvecklats bland de flyktinginvandrare som anlände till Sverige under åren 2009 till 2017. Den senare statistiken är hämtad från Statistiska centralbyråns registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

Andel sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften

Tabell 2 visar andel sysselsatta, arbetslösa samt utanför arbetskraften år 2018 för utrikes och inrikes födda män och kvinnor i åldrarna 15 till 74 år. Andelen sysselsatta män i den utrikes födda befolkningen var knappt 62 procent år 2018. Det kan jämföras med drygt 70 procent av män i den inrikes födda befolkningen. Andelen sysselsatta kvinnor var 66 procent i den utrikes födda befolkningen och drygt 72 procent i den inrikes födda.

Om vi i stället studerar arbetslöshet, framkommer att drygt 15 procent av både de utrikes födda männen och kvinnorna var arbetslösa medan motsvarande andel bland inrikes födda män och kvinnor var knappt 4 procent.

Tabellen visar också att vissa grupper har speciellt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Låg sysselsättning och hög andel arbetslösa finns bland utrikes födda personer med ursprung i Afrika och Asien. Bland män födda i Afrika och Asien var andelen sysselsatta cirka 55 procent år 2018. Om vi i stället studerar andelen arbetslösa, framkommer att över 23 procent av männen födda i Asien och över 26 procent av männen födda i Afrika var arbetslösa det aktuella året.

Tabell 2. Andel sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften (i procent) för olika grupper av utrikes och inrikes födda män och kvinnor 2018 (15–74 år).

	FÖDELSEREGION					
	Sverige	Europa	Afrika	Asien	Sydamerika	Samtliga utrikes födda
<i>Män</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	70,4	67,1	54,2	56,0	73,4	61,8
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	3,8	6,8	26,5	23,2	6,7	15,4
Andel utanför arbetskraften ^{c)}	26,8	27,9	26,3	27,1	21,3	27,0
<i>Kvinnor</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	72,3	71,4	59,8	60,6	72,8	65,8
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	3,9	6,0	23,0	23,3	5,3	15,2
Andel utanför arbetskraften ^{c)}	25,1	24,0	22,3	21,0	23,2	22,5

^{a)} Andel sysselsatta i procent av totala befolkningen i åldern 15–74 år.

^{b)} Andel arbetslösa i procent av arbetskraften i åldern 15–74 år.

^{c)} Andelen utanför arbetskraften i procent av totala befolkningen i åldern 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån (2018a).

Ett liknande mönster ser vi hos kvinnor. Omkring 60 procent av kvinnorna med ursprung i Afrika eller Asien var sysselsatta år 2018 medan andelen arbetslösa i den gruppen var omkring 23 procent.

Tabell 3 visar andel sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften i de olika grupperna uppdelat på utbildningsnivå. Stora skillnader framkommer för både utrikes och inrikes födda personer med olika utbildningsnivå. Bland utrikes födda män med förgymnasial utbildning var andelen sysselsatta drygt 36 procent och andelen arbetslösa knappt 34 procent. Bland inrikes födda män med motsvarande utbildningsnivå var andelen sysselsatta knappt 36 procent medan arbetslösheten var knappt 13 procent.

Om vi i stället studerar män med eftergymnasial utbildning, finner vi att andelen sysselsatta bland de utrikes födda var knappt 75 procent medan de arbetslösa var knappt 10 procent. Det kan jämföras med att drygt 80 procent av de inrikes födda männen med eftergymnasial utbildning var sysselsatta och mindre än 3 procent arbetslösa.

Bland utrikes födda kvinnor med förgymnasial utbildning var knappt 43 procent sysselsatta medan drygt 30 procent var arbetslösa. Motsvarande andelar bland utrikes kvinnor med eftergymnasial utbildning var drygt 77 procent respektive drygt 10 procent. Om vi i stället studerar inrikes födda kvinnor var 39 procent av dem med förgymnasial utbildning sysselsatta medan de arbetslösa i gruppen var drygt 11 procent. Bland inrikes födda kvinnor med eftergymnasial utbildning var drygt 81 procent sysselsatta och mindre än 3 procent arbetslösa.

Värt att notera är även de skillnader som finns mellan personer med olika utbildningsnivå i de grupper där sysselsättningen är låg och arbetslösheten hög. Bland exempelvis män födda i Afrika var andelen arbetslösa närmare 45 procent i gruppen med förgymnasial utbildning. För gruppen män födda i Afrika med eftergymnasial utbildning var andelen arbetslösa knappt 13 procent. Ett liknande mönster framkommer för kvinnor från Afrika. Bland kvinnor födda i Afrika med förgymnasial utbildning var andelen arbetslösa år 2018 närmare 39 procent medan den endast var 13 procent bland dem med eftergymnasial utbildning.

Även för utrikes födda från länder i Asien finns stora skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan personer med olika utbildningsnivå. Bland män från Asien med förgymnasial utbildning var andelen arbetslösa knappt 38 procent medan den låg strax under 17 procent för dem med eftergymnasial utbildning. För kvinnor födda i Asien var motsvarande andel arbetslösa 35 procent bland dem med förgymnasial utbildning och knappt 18 procent bland dem med eftergymnasial utbildning.

Tabell 3. Andel sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften (i procent) bland olika grupper av utrikes födda och inrikes födda män och kvinnor uppdelat efter utbildningsnivå 2018 (15–74 år).

Män	FÖDELSEREGION				Syd-amerika	Samtliga utrikes födda
	Sverige	Europa	Afrika	Asien		
<i>Förgymnasial utbildning</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	35,9	36,2	34,8	36,9	43,0	36,4
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	12,9	16,7	44,9	37,8	14,1	33,7
Andelen utanför arbetskraften ^{c)}	58,8	56,5	36,8	40,7	49,9	45,1
<i>Gymnasial utbildning</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	73,1	65,3	65,9	63,1	74,5	64,6
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	3,5	8,0	13,5	20,5	8,0	13,6
Andelen utanför arbetskraften ^{c)}	24,3	29,0	19,2	22,9	19,0	25,2
<i>Eftergymnasial utbildning</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	80,7	79,8	73,1	67,5	81,5	74,7
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	2,3	4,4	12,9	16,8	4,4	9,5
Andelen utanför arbetskraften ^{c)}	17,3	16,5	16,1	18,9	14,7	17,4
Kvinnor						
<i>Förgymnasial utbildning</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	39,0	41,9	41,2	44,0	48,6	42,9
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	11,1	13,1	38,7	35,0	6,3	30,1
Andelen utanför arbetskraften ^{c)}	56,1	51,7	32,9	32,3	48,2	38,7
<i>Gymnasial utbildning</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	77,2	72,0	70,3	65,7	72,7	69,7
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	3,5	6,3	17,1	20,6	7,9	12,8
Andelen utanför arbetskraften ^{c)}	20,0	23,1	15,2	17,3	21,1	20,1
<i>Eftergymnasial utbildning</i>						
Sysselsättningsgrad ^{a)}	81,2	83,3	74,8	70,7	81,3	77,4
Andelen arbetslösa av arbetskraften ^{b)}	2,6	4,3	13,0	17,7	2,8	10,4
Andelen utanför arbetskraften ^{c)}	16,7	13,0	14,1	14,0	16,4	13,7

^{a)} Andel sysselsatta i procent av totala befolkningen i åldern 15–74 år.

^{b)} Andel arbetslösa i procent av arbetskraften i åldern 15–74 år.

^{c)} Andelen utanför arbetskraften i procent av totala befolkningen i åldern 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån (2018a).

Flyktingars arbetsmarknadsetablering

I det här avsnittet presenterar jag uppgifter om hur lång tid det tagit för de flyktingar som kommit till Sverige under perioden 2009 till 2017 att komma i sysselsättning. Uppgifterna är hämtade från Statistiska centralbyråns registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Med sysselsatt avses de personer som är definierade som förvärvsarbetande av Statistiska centralbyrån.

I den kohort som kan följas under längst tid, de som invandrade 2009, var knappt 65 procent av männen och knappt 43 procent av kvinnorna registrerade som sysselsatta efter åtta år i landet. Liknande resultat har framkommit i tidigare studier av flyktinginvandras arbetsmarknadsintegration (Ruist, 2018; Aldén & Hammarstedt, 2019).

Tabellen visar också att arbetsmarknadsetableringen går något snabbare för de flyktingar som kommit till Sverige under de allra senaste åren än för dem som kom till Sverige tidigare under observationsperioden. Efter fem år i landet var knappt 63 procent av de manliga flyktingar som kom till Sverige 2012 registrerade som sysselsatta. Motsvarande andel efter fem år i landet för dem som kom 2009 var knappt 43 procent. Ett liknande mönster ser vi om vi studerar de flyktingar som varit tre år i landet. Bland de manliga flyktingar som kom till Sverige 2009 var drygt 27 procent registrerade som sysselsatta efter tre år i landet, medan knappt 53 procent var registrerade som sysselsatta efter tre år i landet bland dem som kom 2014.

Tabell 4. Andel sysselsatta flyktingar med olika ankomstår (20–64 år) under perioden 2009 till 2017.

Antal år i Sverige	ANKOMSTÅR								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Män</i>									
0	5,0	3,9	4,6	6,2	8,8	5,9	5,0	6,3	9,9
1	13,4	13,6	14,2	21,4	24,3	20,9	21,5	26,5	
2	21,6	21,2	25,6	33,1	38,2	40,3	42,4		
3	27,2	28,6	32,5	41,1	49,3	52,8			
4	34,3	37,3	44,5	53,7	57,5				
5	42,8	47,5	59,3	62,9					
6	51,6	59,5	67,2						
7	60,2	65,1							
8	64,2								
<i>Kvinnor</i>									
0	2,0	1,9	1,9	2,3	2,3	2,5	1,9	2,1	2,1
1	4,8	5,9	4,6	7,0	7,2	7,5	7,5	8,1	
2	8,6	10,1	11,7	13,3	14,7	18,3	18,0		
3	12,0	13,9	17,4	20,6	24,6	28,0			
4	16,9	18,8	24,1	30,9	31,7				
5	22,0	25,2	33,9	38,1					
6	28,3	34,8	40,7						
7	37,2	40,0							
8	42,7								

Källa: Statistiska centralbyrån (2018b).

Ett liknande mönster ser vi när vi studerar kvinnliga flyktingar. Bland de flyktingar som kom till Sverige 2012 var 38 procent registrerade som sysselsatta efter fem år i landet. Motsvarande andel bland dem som kom till Sverige 2009 var 22 procent. Bland de kvinnor som kom till Sverige 2009 var 12 procent sysselsatta efter tre år i landet medan 28 procent var registrerade som sysselsatta efter tre år i landet bland de flyktingar som kom till Sverige 2014.

Sverige tog emot många flyktingar under åren 2015 och 2016. Det är intressant att notera att de, i jämförelse med tidigare års flyktingar, etablerat sig relativt väl på arbetsmarknaden. Av män som togs emot under 2015 var drygt 42 procent sysselsatta efter två år i landet, vilket är en högre andel sysselsatta än efter två år i landet bland de flyktingar som togs emot under de föregående åren. Av män som togs emot 2016 var drygt 26 procent sysselsatta efter ett år i landet, vilket även det är en högre andel sysselsatta än vad som kunnat observeras efter ett år i landet bland de flyktingar som kommit till Sverige under tidigare år.

Även bland de kvinnliga flyktingar som kommit till Sverige under 2015 och 2016 kan vi se ett liknande mönster. Bland de kvinnliga flyktingar som togs emot 2015 var 18 procent sysselsatta efter två år i landet medan sysselsättningen bland de kvinnliga flyktingar som togs emot år 2016 uppgick till 8 procent efter ett år i landet. I båda fallen är sysselsättningen i dessa grupper högre än vid motsvarande vistelsetid i Sverige bland de flyktingar som kommit under tidigare år.

Ett antal studier har dokumenterat sysselsättningsutvecklingen bland flyktingar som kommer till Sverige (Åslund & Rooth, 2007; Ruist, 2018; Aldén & Hammarstedt, 2019). De visar bland annat att flyktingarnas utbildningsnivå är av betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. De visar också att både konjunkturen vid flyktingarnas ankomst och arbetsmarknadsläget på den ort flyktingarna bosätter sig är av betydelse för flyktingarnas möjligheter till arbetsmarknadsetablering. Det är mot den bakgrunden högst rimligt att tro att det goda konjunkturen under senare år är en faktor som påverkat utvecklingen av sysselsättningen bland flyktingarna positivt.

Vad förklarar situationen?

Statistiken som presenteras i artikeln visar att framför allt utrikes födda personer från länder i Afrika och Asien, ofta med flyktingbakgrund, har svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Den visar också att det finns stora skillnader mellan utrikes födda personer med olika utbildningsnivå.

Vilka förklaringar till den uppkomna situationen kan vi hitta i den forskning som finns på området? Låg utbildningsnivå och bristande språkkunskaper hos de utrikes födda samt avsaknad av olika typer av sociala nätverk och förekomsten av diskriminering är förklaringar som ofta lyfts fram i litteraturen.

En förklaring till de observerade skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet mellan olika grupper av utrikes och inrikes födda finns i de utrikes födda personernas utbildningsnivå. Tabell 5 visar utbildningsnivån i några av de utomeuropeiska grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Det framkommer att utbildningsnivån är relativt låg i flera av de grupper från länder utanför Europa som kommit till Sverige under senare år. Andelen personer med enbart förgymnasial utbildning eller kortare var år 2016 exempelvis 52 procent bland utrikes födda personer med ursprung i Somalia. Bland personer med ursprung i Syrien eller Afghanistan var motsvarande andel mellan 35 och 40 procent. Bland personer födda i Irak var andelen personer med förgymnasial utbildning eller kortare knappt 30 procent. Det kan jämföras med att motsvarande andel bland inrikes födda personer var 10 procent.

Samtidigt är andelen högutbildade personer låg i de nämnda grupperna. Bland

personer födda i Somalia hade enbart 5 procent en eftergymnasial utbildning som var tre år eller längre. Bland personer födda i Irak var andelen 22 procent, vilket kan jämföras med 27 procent i den inrikes födda befolkningen. När vi studerar uppgifterna om utbildningsnivå är det värt att notera att de inte innehåller uppgifter om i vilket land de utrikes födda har utbildat sig. Andelen personer med eftergymnasial utbildning kan alltså delvis utgöras av personer som utbildat sig utomlands. Att sådana utbildningar inte fullt ut är transfererbara till den svenska arbetsmarknaden kan ytterligare försvåra utrikes föddas möjligheter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

Tabell 5. Andel personer med olika utbildningsnivå i olika grupper av utrikes födda (ålder 25–64 år) 2016.

	UTBILDNINGSNIVÅ (procent)				
	Förgymnasial utbildning eller kortare	Gymnasial utbildning	Eftergymnasial utbildning, kortare än 3 år	Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	Uppgift saknas
Inrikes födda	10	47	16	27	0
Utrikes födda	20	33	14	26	7
<i>Födda i</i>					
Afghanistan	39	30	11	13	7
Irak	29	30	15	22	3
Somalia	52	29	7	5	7
Syrien	35	22	21	15	6

Källa: Statistiska centralbyrån (2017).

Det finns ett flertal studier, både svenska och internationella, som visar att utbildning förbättrar möjligheterna för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Vad gäller studier utförda på svenska data, finner Hammarstedt (2003) att sannolikheten att ha ett arbete ökar med antalet år i utbildning. Rooth och Åslund (2006) visar att investeringar i utbildning är särskilt lönsamma för de grupper som har svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, framför allt personer födda utanför Europa. Rooth och Åslund (2006) visar vidare att avkastningen på utbildningen är högre om åtminstone någon del av utbildningen har genomförts i Sverige. Av Lundborg (2013) framkommer att skillnaderna i sysselsättning mellan högutbildade flyktingar och högutbildade inrikes födda är mindre än dem mellan lågutbildade flyktingar och lågutbildade inrikes födda.

Vid sidan av utbildningsnivån har språkkunskaper visat sig vara viktiga för utrikes föddas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Både Delander med flera

(2005) och Rooth och Åslund (2006) har visat att goda kunskaper i svenska språket ökar sannolikheten att få anställning och inkomster.

Utbildning i svenska i form av Svenska för invandrare (SFI) är också en del av introduktionen för nyanlända i Sverige. Kennerberg och Åslund (2010) har studerat sysselsättning och arbetsinkomster bland individer i åldern 20–55 år som invandrade till Sverige under perioden 1994–2003 från länder utanför Norden och hur arbetsmarknadsutfallet skiljer sig åt mellan dem som har deltagit i utbildning i svenska inom Svenska för invandare och dem som inte har gjort det. De finner att SFI-deltagarnas möjligheter till sysselsättning förbättras över tid medan effekterna på deltagarnas löner är mer oklara. Inledningsvis har deltagarna lägre sysselsättning och förvärvsinkomster än de personer som inte deltagit i SFI. Efter tio år är dock sysselsättningsgraden cirka 5 procent högre för SFI-deltagarna. Resultaten gäller för dem som har fullföljt utbildningen. De positiva effekterna framträder mer för kvinnor än för män samt för personer från utomeuropeiska länder. Att delta i SFI-utbildning tycks alltså stärka ställningen på arbetsmarknaden vad gäller möjligheterna till sysselsättning. Kennerberg och Åslund (2010) kan dock inte fastställa om förbättringen beror på bättre kunskaper i svenska eller om deltagande i SFI-utbildningen sänder en positiv signal till arbetsgivarna.

Tillgång till sociala nätverk har också visat sig vara av betydelse för möjligheterna för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Bethoui (2007) har studerat tillgången till och kvaliteten på olika personers nätverk med hjälp av svenska enkätdata och finner att personer födda i icke-västliga länder ingår i "sämre" sociala nätverk än inrikes födda i så mening att nätverken i mindre utsträckning än inrikes föddas nätverk består av personer med kvalificerade arbeten. Vidare visar Åslund, Hensvik och Nordström Skans (2014) att chefer ofta anställer personer med bakgrund som liknar deras egen. De finner att utrikes födda chefer tenderar att anställa utrikes födda medan inrikes födda chefer anställer inrikes födda. En senare studie av Hammarstedt och Miao (2019) visar på liknande resultat, eftersom man finner att utrikes födda egenföretagare oftare än andra anställer både personer med samma etniska bakgrund som de själva och nyanlända utrikes födda.

Forskning visar även på fördelar för utrikes födda av att bo i invandrartäta områden eftersom det ökar möjligheterna att få tillgång till etniska nätverk som kan förbättra arbetsmarknadsutfallet. Edin, Fredriksson och Åslund (2003) har med hjälp av svenska data studerat effekten av att bo i invandrartäta områden och finner att inkomsten för lågutbildade utrikes födda ökar då man bor i sådana områden. Resultaten visar dock att den positiva effekten av att bo i ett invandrartätt område beror på exempelvis arbetsinkomster och sysselsättning bland de utrikes födda som bor i området. Utrikes födda som tillhör en etnisk grupp med höga arbetsinkomster vinner på att bo i ett invandrartätt område medan utrikes födda som tillhör en etnisk

grupp med relativt låga arbetsinkomster och hög arbetslöshet förlorar på att bo i ett sådant område.

Slutligen finns en möjlig förklaring till de observerade skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan utrikes födda och inrikes födda i förekomsten av etnisk diskriminering. Det finns i dag flera studier som har använt sig av fältexperiment för att studera etnisk diskriminering på både arbets- och bostadsmarknaden i Sverige. Carlsson och Rooth (2007) har med hjälp av fältexperiment dokumenterat diskriminering mot sökanden med typiskt arabiska namn på arbetsmarknaden. Även senare fältexperiment av Carlsson (2010), Bursell (2012) och Arai, Bursell och Nekby (2016) har kommit till liknande resultat.

Det är även relevant att presentera studier om etnisk diskriminering på bostadsmarknaden eftersom boendet är av betydelse för möjligheterna till arbete och försörjning (Aldén & Hammarstedt, 2016). Boendet påverkar även barns möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden längre fram i livet. Studier visar också att barn till utrikes födda som är bosatta i områden med en hög koncentration av utrikes födda presterar sämre i skolan än andra invandrabarn (Grönqvist, 2006).

Ahmed och Hammarstedt (2008) och Ahmed, Andersson och Hammarstedt (2010) har med hjälp av fältexperiment studerat om etnisk diskriminering förekommer på den svenska bostadsmarknaden. I båda studierna dokumenterades diskriminering eftersom sökanden med typiskt svenska namn fick signifikant fler positiva svar från hyresvärdarna än sökanden med typiskt arabiska namn.

Alltså finns goda skäl att tro att de svårigheter framför allt utrikes födda från länder utanför Europa har att etablera sig på arbetsmarknaden delvis förklaras av diskriminering.

Slutsatser och kommentarer

En central fråga för finansieringen av framtidens välfärd är etableringen på arbetsmarknaden i den utrikes födda befolkningen. Mot den bakgrunden har jag i artikeln presenterat nya uppgifter om utrikes föddas arbetsmarknadsetablering och även förklaringar till den rådande situationen. Det framkommer att andelen sysselsatta i åldern 15 till 74 år är knappt 9 procent högre bland inrikes födda än bland utrikes födda män och att motsvarande skillnad mellan inrikes och utrikes födda kvinnor är knappt 7 procent. Vidare är arbetslösheten mer än 10 procent högre bland utrikes födda män och kvinnor än vad den är bland män och kvinnor födda i Sverige.

Några grupper av utrikes födda är speciellt utsatta på den svenska arbetsmarknaden. Framför allt är det personer med flyktningbakgrund födda i länder utanför Europa. I åldersgruppen 15 till 74 år är andelen sysselsatta omkring 15 procent lägre bland män och kvinnor födda i länder i Afrika eller Asien än vad den är bland män och

kvinnor födda i Sverige. För personer med flyktingbakgrund tar arbetsmarknadsetableringen också lång tid. Tidigare studier har visat att ungefär hälften av de flyktingar som kommer till Sverige är sysselsatta åtta år efter invandring (Ruist, 2018; Aldén & Hammarstedt, 2019). Liknande resultat framkommer även i den här artikeln även om en viss förbättring av tiden det tar att etablera sig på arbetsmarknaden kan ses för de flyktingar som kommit på senare år.

Artikeln understryker också det faktum att utbildningsnivån är relativt låg i flera av de grupper av utrikes födda där problemen att etablera sig på arbetsmarknaden är som störst. Ett humankapital som inte är anpassat till de höga kraven på svensk arbetsmarknad understryker behovet av att utbildningssatsningar är nödvändiga för att förbättra framför allt flyktingars möjligheter till en snabbare arbetsmarknadsetablering.

Det är dock rimligt att tro att utbildningssatsningar inte är hela lösningen på de integrationsproblem som existerar på arbetsmarknaden. Även andra åtgärder är troligtvis nödvändiga. Inte minst handlar sådana åtgärder om att göra det billigare för arbetsgivare att anställa. Det kan exempelvis ske genom subventionerade anställningar, men också genom förändringar i ingångslöner och genom att antalet arbetstillfällen med lägre kvalifikationskrav blir fler. Sådana åtgärder har sannolikt potential att underlätta arbetsmarknadsinträdet för personer som saknar de kunskaper som krävs för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Även fortsättningsvis krävs ett arbete mot diskriminering. Även om höga kompetenskrav och relativt höga löner är faktorer som försvårar för utrikes födda med kort utbildning att etablera sig på arbetsmarknaden är diskriminering med största säkerhet ett hinder för mer välutbildade utrikes födda personer att avancera till mer välbetalda positioner i yrkeslivet.

Problemen för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden är väl dokumenterade. I speciellt grupper födda utanför Europa är problemen stora. Eftersom Sverige står inför en förändrad befolkningsstruktur med en allt större andel människor som uppnått pensionsåldern behöver sysselsättningen inte minst i den utrikes födda befolkningen öka. Alltså är både utbildningssatsningar och reformer på den svenska arbetsmarknaden och åtgärder mot diskriminering nödvändiga om invandringen till Sverige ska bidra till välfärdens finansiering under kommande årtionden.

Referenser

- Ahmed, A. & Hammarstedt, M. (2008) Discrimination in the rental housing market. A field experiment on the internet. *Journal of Urban Economics*, 64(2): 362–372.
- Ahmed, A., Andersson, L. & Hammarstedt, M. (2010) Can ethnic discrimination in the housing market be reduced by increasing the information about the applicants? *Land Economics*, 86(1): 79–90.
- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2015) Utrikes födda på 2000-talets arbetsmarknad. En översikt och förklaringar till situationen. *Ekonomisk Debatt*, 43(3): 77–89.
- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2016) Boende med konsekvens. En ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad. *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)*, 2016:1.
- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2019) Refugee immigration and public sector finances: Evidence from Sweden. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 75: 297–322.
- Arai, M., Bursell, M. & Nekby, L. (2016) The reverse gap in ethnic discrimination. Employer stereotypes of men and women with Arabic names. *International Migration Review*, 50(2): 385–412.
- Bethoui, A. (2007) The distribution and return of social capital. Evidence from Sweden. *European Societies*, 9(3): 393–407.
- Boguslaw, J. (2012) *Svensk invandringspolitik under 500 år. 1512–2012*. Lund: Studentlitteratur.
- Bursell, M. (2012) Name change and destigmatization among Middle Eastern immigrants in Sweden. *Ethnic and Racial Studies*, 35(3): 471–487.
- Carlsson, M. (2010) Experimental evidence of discrimination in hiring of first- and second-generation immigrants. *Labour*, 24(3): 263–278.
- Carlsson, M. & Rooth, D-O. (2007) Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14(4): 716–729.
- Delander, L., Hammarstedt, M., Månsson, J. & Nyberg, E. (2005) Integration of immigrants. The role of language proficiency and experience. *Evaluation Review*, 29(1): 24–41.
- Edin, P-A., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2003) Ethnic enclaves and the economic success of immigrants. Evidence from a natural experiment. *Quarterly Journal Economics*, 118(1): 329–357.
- Ekberg, J. (1999) Immigration and the public sector. *Journal of Population Economics*, 12(3): 278–297.
- Ekberg, J. (2009) Invandringen och de offentliga finanserna. *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)*, 2009:3.
- Ekberg, J. & Hammarstedt, M. (2002) 20 år av allt sämre arbetsmarknadsintegrering av invandrare. *Ekonomisk Debatt*, 30(4): 343–353.
- Grönqvist, H. (2006) Ethnic enclaves and the attainments of immigrant children. *European Sociological Review*, 22(4): 369–382.
- Hammarstedt, M. (2003) Income from work among immigrants in Sweden. *Review of Income and Wealth*, 49(2): 185–203.
- Hammarstedt, M. & Miao, C. (2019) Self-employed immigrants and their employees. Evidence from Swedish employer-employee data. *Review of Economics of the Household*, kommande.
- Kennerberg, L. & Åslund, O. (2010) SFI och arbetsmarknaden. *IFAU Rapport*, 2010:10. Uppsala.
- Lundborg, P. (2013) Refugees' employment integration in Sweden. Cultural distance and labour market performance. *Review of International Economics*, 21(2): 219–232.
- Rooth, D-O. & Åslund, O. (2006) *Utbildning och kunskaper i svenska. Framgångsfaktorer för invandrare?* Stockholm: SNS förlag.

- Ruist, J. (2018) Tid för integration. En ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadse-
tablering. *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)*, 2018:3.
- Statistiska centralbyrån (olika årgångar) Befolkningsstatistik.
- Statistiska centralbyrån (2017) Befolkningen utbildning.
- Statistiska centralbyrån (2018a) Arbetskraftsundersökning.
- Statistiska centralbyrån (2018b) Statistikdatabasen.
- Åslund, O., Hensvik, L & Nordström Skans, O. (2014) Seeking similarity. How immigrants and
natives manage in the labor market. *Journal of Labor Economics*, 32(3): 405–441.
- Åslund, O. & Rooth, D-O. (2007) Do where and when matter? Initial labour market conditions and
immigrant earnings. *Economic Journal*, 117(518): 422–448.

Maria Stanfors

Familjen i välfärdspolitiken

The role of the family in Swedish welfare policy

In the present article, I discuss the role of the family in Swedish welfare policy, from both theoretical and empirical perspectives. I analyse men's and women's time use and focus on the organization of paid and unpaid work. I describe how time allocation varies with gender, family status, and life cycle. The analysis shows that the family plays a more important role in practice than in theory, mainly through the fact that women perform more unpaid work (housework and caregiving) than men, which affects both their income and their well-being negatively. I argue that gender equality must be given a more prominent position in Swedish welfare policy. For example, family policy must be reformed, with gender equality on the labour market and in the home as an explicit goal. The present situation for working parents is different from that of previous decades when Swedish family policy was formulated. Reforms are thus necessary for safeguarding welfare and population well-being in the short and long run.

Maria Stanfors är professor i ekonomisk historia och verksam vid Centrum för ekonomisk demografi och Ekonomisk-historiska institutionen vid Lunds universitet.

Kontakt: maria.stanfors@ekh.lu.se

Familjen i välfärdspolitiken

Välfärd är ett samlande begrepp för hur väl medborgarna i ett land mår. Det inbegriper olika mått på levnadsförhållanden som inkomst och hälsa, men omfattar också skydd för grundläggande behov i form av försörjning, sjukvård och utbildning. Välfärd skapas av olika aktörer: både individ, familj, stat och kommun och andra organisationer bidrar till att finansiera och tillhandahålla en viss nivå av välfärd. Dessa aktörer bidrar också till att omfördela resurser, både mellan grupper och över individers livsfaser, för att säkra en viss nivå av välfärd under perioder av utsatthet som barndom, ålderdom, sjukdom, arbetslöshet och fattigdom. Olika välfärdsstatliga modeller, det vill säga strukturen för hur välfärden är uppbyggd, betonar de här aktörernas roller på olika sätt och vilar mer eller mindre på marknadslösningar och statlig intervention. Internationellt finns därför variation i hur det moderna välfärdssamhället är utformat. I Sverige har vi en universell välfärdsmodell som värnar alla medborgares lika rätt till välfärd och som hanterar risk genom offentligt finansierad vård, skola och omsorg samt genom socialförsäkringssystemet. I det svenska systemet har staten och kommunerna ett stort ansvar för individers välfärd. Till skillnad från andra länder spelar familjen en mindre roll.

Ändå är familjen en stark institution i Sverige trots att landet har en väl framskjuten position som demografisk föregångare som länge varit först med nya familjebildningsmönster och familjedynamik. Delvis kan det förklaras med omfattande familjepolitik. Ända sedan 1930-talet har familjepolitiken varit en viktig del av den svenska välfärdspolitiken och bidragit till både ökad jämlikhet och jämställdhet, framför allt sedan slutet av 1960-talet. I hög grad utmärker sig Sverige positivt i de här avseendena, med mindre ojämlikhet och mer jämställdhet, jämfört med andra industriländer i väst. Sverige och övriga Norden är exempel på länder där kvinnor i hög grad kan kombinera förvärsarbete och familj. Ändå finns det både problem och utmaningar med familjens roll för välfärden i Sverige. Det obetalda hem- och omsorgsarbetet är omfattande. Det tar tid, genererar stora värden, men genererar inte arbetsinkomst för dem som utför det. Det obetalda hem- och omsorgsarbetet skapar alltså sociala, i meningen gemensamma och samhällseliga, vinster medan kostnaderna för det bärs av individer. Trots att kvinnor i Sverige förvärsarbetar i ungefär samma utsträckning som män, utför kvinnor som grupp betydligt mer obetalt arbete som producerar välfärd i familjen än vad män gör. Könsarbetsdelningen i familjen är ännu inte jämställd.

Den politik som utformades under 1900-talet med målet att göra det möjligt för kvinnor att kombinera arbete och familj omfattade både arbetsmarknads- och familjepolitiska reformer. Under de senaste decennierna har de kompletterats med jämställdhetspolitik med specifika mål för att uppnå mer jämlika villkor för kvinnor och män. I den här artikeln diskuterar jag vilken familjens roll är i den svenska välfärds-

politiken – i teori och praktik. Syftet är att analysera mäns och kvinnors tidsanvändning, med särskilt fokus på organiseringen av betalt och obetalt arbete och hur denna varierar med familjestatus och livscykel. Jag visar genom denna analys att familjen spelar en viktigare roll i praktiken än i teorin, främst genom kvinnors mer omfattande obetalda hem- och omsorgsarbete vilket påverkar deras inkomster och hälsa. Jag argumenterar för att jämställdhet måste få en mer framskjuten plats i den svenska välfärdspolitiken. Därför måste familjepolitiken reformeras med utgångspunkt i det nya jämviktsläge som råder vad gäller könsrelationer på arbetsmarknaden och i hemmet. Detta för att värna välfärden på både kort och lång sikt.

Artikeln är uppbyggd enligt följande: först diskuteras familjen som begrepp och familjens roll i välfärdspolitiken i Sverige och andra länder. Därefter analyseras mäns och kvinnors tidsanvändning, med särskilt fokus på hur organiseringen av betalt och obetalt arbete har påverkat kvinnor och män i Sverige på olika sätt. Avslutningsvis diskuteras i vilken mån den förda välfärdspolitiken har skapat jämställdhet i samhället och i familjen och på vilket sätt den måste förändras.

Familjen som begrepp: föränderlig till både form och funktion

Familj är en grupp människor som förenas genom släktskap, äktenskap, partnerskap, samboskap, eller syskonskap och kan variera till både sammansättning och storlek. Familj är något som alla kan relatera till eftersom vi på något sätt tillhör en familj. De flesta demografiska händelser äger rum i en familjekontext och innebär att en familj bildas, utökas (barnafödande/adoption), ombildas (separation, dödsfall, omgifte) eller flyttar. Över tid har familjen som koncept förändrats och blivit mer heterogen¹. Anledningar till att familjen förändrades under 1900-talet är kvinnors förändrade ekonomiska och sociala roller och en politisk strävan efter att göra alla samhällsmedborgare ekonomiskt oberoende med en egen försörjning (Stanfors, 2007). Det framhålls också ofta att familjen har blivit allt mer instabil (Seltzer, 2019). Familjeupplösning och instabila relationer får ofta negativa konsekvenser för individer som litar på varandra för hjälp i utsatta situationer. Å andra sidan innebär en dramatisk ökning i medellivslängd att allt fler människor lever allt längre med resultatet att många barn har fyra far- och morföräldrar i livet under uppväxten, att parförhållanden oftare upplöses genom skilsmässa än av att den ena partnern dör och att man som individ har tid att prova på olika relationer under livstiden. De här trenderna observeras generellt i västvärlden med Sverige och övriga nordiska länder som

¹ Detta innebär att det finns många familjeformer och att det också har blivit allt vanligare att leva i andra familjekonstellationer än i en kärnfamilj med mamma-pappa-barn. Fokus för artikeln är emellertid på den traditionella kärnfamiljen.

föregångsländer både vad gäller nya demografiska beteenden och en framskriven åldrandeprocess.

Familjen har också ändrats till sin funktion. Den förindustriella familjen fungerade som en *kombinerad produktions- och konsumtionsenhet* (Laslett & Wall, 1972). De samtida förhållandena medförde att det som vi uppfattar som en traditionell könsarbetsdelning uppstod. En omfattande hemproduktion av både mat och kläder, små möjligheter för kvinnor att förvärvsarbeta i kombination med stora familjer gjorde att kvinnors relativa fördelar i hem- och omsorgsarbete var stora. Därmed specialiserade sig kvinnor och män på olika sysslor.² Dessutom påverkades arbetsdelning och specialisering av traditioner, värderingar och föreställningar om kön (Sommestad, 1992). I samband med industrialiseringen minskade familjestorleken och en mindre kärnfamilj utvecklades med mannen som huvudsaklig försörjare genom lönearbete och kvinnan som ansvarig för hem och barn. Familjen blev mer av en renodlad *konsumtionsenhet*. Sinnebilden för denna typ av familj är den från 1950- och 1960-talen. I samband med att allt fler varor och tjänster, inklusive barnomsorg, kom att köpas på marknaden förändrades förutsättningarna för den högspecialiserade familjen. På 1960-talet blev också de strikt separata könsrollerna ifrågasatta och började diskuteras och utredas från statligt håll vilket lade grunden för en modernare familj (Lundqvist, 2007).

Ett ekonomiskt perspektiv på familjen

Enligt ekonomisk teori existerar familjer eftersom det finns effektivitetsvinster att göra om individer bildar hushåll och upprättar en arbetsdelning som traditionellt innebär att den med högst intjänandeförmåga (oftast mannen) specialiserar sig på marknadsarbete och den andra parten (oftast kvinnan) specialiserar sig på hushållsarbete, förutsatt att det finns sådana produktivitetsskillnader i familjen (Becker, 1981). På så sätt påverkas mäns och kvinnors allokering av tid och andra resurser och även deras välbefinnande. För de pengar som den ena (mannen) tjänar kan man köpa varor och tjänster som i kombination med den andras hushållsarbete blir hushållsproduktion. Arbetsdelningen kan vara olika långtgående: i vissa fall är parternas tid komplement och i andra fall är de substitut, det vill säga de kan ersätta varandra. Över tid har det senare blivit vanligt. I den utsträckning parterna specialiserar sig och gör det som de är relativt bäst på så ökar familjens välfärd. Även om teorier och modeller har utvecklats, kvarstår vissa problem med den ekonomiska analysen av familjen som ekonomisk enhet och arbetsdelning inom familjen. Ett problem är att familjen, som ju består av flera medlemmar, analyseras som om den agerade efter ett huvud

² Dessutom var fysisk styrka en viktig faktor bakom arbetsdelning, vilket förändrades i och med kraftbesparande maskiner.

och en vilja. Ytterligare problem är att verkligheten är komplex. Exempelvis har den traditionella könsarbetsdelningen, i sin särpräglade form, blivit mindre vanlig, men skillnader kvarstår ändå vad gäller tidsanvändning. Det finns också andra fördelar än specialisering och ekonomisk vinning som gör att människor bildar familj. Kärlek, sexualitet och en önskan att dela livet med någon är viktiga skäl för många. Fördelar med specialisering och utbyte parter emellan kompletteras också av att individer kan uppleva det som fördelaktigt att samverka i form av en familj på grund av stordrifts-fördelar genom lägre kostnader för boende, mat och hushållning. Vidare uppstår så kallade externa effekter då den ena partens konsumtion även förhöjer den andra partens välbefinnande. Dessutom finns det prylar och funktioner som är så kallade kollektiva nyttigheter, som alla kan njuta av eftersom en individs konsumtion inte innebär att någon annan måste konsumera mindre av den. I hög grad ökar dessa aspekter människors välbefinnande i samband med familjebildning. Det gör också eventuella ekonomiska bidrag som utgår till familjer men inte till ensamstående.

Det finns även nackdelar med en traditionell arbetsdelning. Specialisering och uppdelning i en kvinnlig och en manlig sfär är inte så fördelaktig i verkligheten som den förenklade teorin ger sken av. Specialisering i hushållsarbete är förknippad med mer sårbarhet än specialisering i marknadsarbete och ju tidigare i livet specialiseringen äger rum, desto större riskprojekt är det. Om kvinnor tar hand om hem och barn försämras möjligheterna på arbetsmarknaden och produktiviteten är som högst ganska tidigt i livet, när barnen är små, medan män bygger en karriär och är som mest produktiva senare i livet. Specialisering påverkar även kvinnors och mäns förhandlingsstyrka och inflytande över hur familjelivet organiseras och hur familjens resurser allokeras. Det finns alltså en risk att den som specialiserat sig på hushållsarbete har lite inflytande i familjen relativt den som har specialiserat sig på marknadsarbete och tjänar pengar. I samband med ständigt pågående förhandlingar i familjen blir det uppenbart och påverkar möjligheterna att förhandla och vinna en eventuell konflikt. Vid en eventuell skilsmässa löper den som specialiserat sig på hushållsarbete risken att hamna i en ogynnsam ekonomisk situation och det påverkar konfliktlösningen (Manser & Brown, 1977; Lundberg & Pollak, 1996). Utvecklingen över tid har gjort att kalkylerna i fråga om arbetsdelning och familjebildning har förändrats och därför väljer allt färre en traditionell könsarbetsdelning och den traditionella familjen som samlevnadsform.

Det ekonomiska perspektivet kan kontrasteras med andra perspektiv, exempelvis den feministiska välfärdsstatsforskningen, som i högre grad har problematiserat en traditionell arbetsdelning och kritiserat den utifrån att man ofta tenderar att utgå från den manliga erfarenheten som universell i förhållandet betalt arbete och välfärd, men bortser från det mer komplexa förhållandet mellan betalt arbete, obetalt arbete och välfärd som är centralt för kvinnor. Jag återkommer till det nedan.

Familjens roll i välfärdspolitiken

Det moderna välfärdssamhället grundlades i och med industrialiseringen då allt fler individer blev beroende av lönearbete och samtidigt utsattes för nya risker i form av arbetsolyckor, sjukdom och arbetslöshet. Övergången från en agrar till en industriell ekonomi innebar att en växande grupp av löntagare saknade stöd av gamla trygghetsnät och behövde skydd mot tillfällig förlust av arbetsinkomst. Den manliga försörjarmodellen, som också uppstod i samband med industrialiseringen (Stanfors & Goldscheider, 2017), innebar att många familjer försattes i en svår ekonomisk situation om något skulle hända med familjeförsörjaren, trots att industriarbete innebar högre genomsnittslöner än arbete inom jordbruket. Medvetenheten om nya risker fick både arbetstagare, arbetsgivare och stat och kommun att agera för att säkra produktion och välfärd. Under sent 1800-tal och tidigt 1900-tal blev arbetarrörelse, företagsspecifika arbetsmiljöåtgärder, lagstiftning men också statlig välfärdspolitik med ett visst mått av omfördelning svar på nya risker och utmaningar. Huruvida välfärdspolitik automatiskt följer på industrialisering är dock en öppen fråga (Wilensky, 1975). Det är viktigt att se välfärdspolitikens framväxt i en historisk kontext för det är så den kan förstås och förklaras, både förr och nu.

Olika välfärdsmodeller och deras särdrag

Välfärdsstaten har utvecklats i olika riktning i olika länder beroende på historisk och politisk kontext. Den danske sociologen Gösta Esping-Andersen (1990, 1999) citeras ofta med anledning av sina analyser av olika typer av välfärdsstater. Han hävdar att hur sociala risker hanteras och fördelas definierar en välfärdsstat. Esping-Andersen urskiljer tre distinkta regimer för länder med liknande ideologi och struktur för välfärdspolitik och välfärdsstatliga arrangemang vilket påverkar graden av omfördelning och på vilka grunder medborgarna har rättigheter. I förlängningen har det betydelse för social stratifiering och jämställdhet.³ Dessa regimer är: 1) den socialdemokratiska, som utgörs av de nordiska länderna; 2) den konservativa, som dominerar Kontinentaleuropa; 3) den liberala, som huvudsakligen är anglosaxisk. Kortfattat kan man säga att i de nordiska länderna är välfärden generell och universell med staten som den främsta aktören i förhållande till den enskilda individen. Familjens roll är marginell enligt denna modell. Medborgarskap eller vistelse i landet utgör grund för sociala förmåner som sällan är behovsprövade med omfattande omfördelning till följd. I de nordiska länderna är förmåner generösa, framför allt de som baseras på tidigare inkomster, men även garantiförmåner är tämligen goda, vilket tillsammans med andra policyinitiativ medför mer jämlikhet (Mourre, 2005).

3 Esping-Andersens typologi kategoriserar västländer utifrån begreppet *dekommodifiering*, det vill säga i vilken utsträckning olika former av socialt stöd och politik gör det möjligt för medborgare att leva oberoende av marknadsarbete (alltså, socialt skydd om man inte kan arbeta). Det har ifrågasatts av feministiska välfärdsforskare från ett flertal discipliner (t.ex. historia, sociologi, nationalekonomi).

Offentlig service är väl utbyggd. Full sysselsättning, inklusive kvinnor, är en grund för att kunna finansiera välfärden. I den konservativa välfärdsstatsregimen är sociala rättigheter mer selektiva och familjen (både kärnfamiljen och den mer utökade över generationsgränser) är tillsammans med kyrkan och arbetsplatserna viktiga välfärdsaktörer med en högre grad av social stratifiering till följd eftersom individers rättigheter definieras utifrån deras status i de här avseendena på ett tämligen traditionellt och statusbevarande sätt (Cooke, 2011). Statens roll är stödande, men viktigare än marknaden. Offentlig service har korporativa inslag och är mindre väl utbyggd och subventioneras inte i lika hög grad som i Norden. Kvinnor arbetar i mindre utsträckning än i de nordiska länderna och försäkras ofta genom sina män. Välfärden finansieras på fler sätt än via skatter. I den liberala modellen är det statliga inslaget minimalt – det utgör mest ett grundläggande skydd för dem som saknar alternativ – och privata marknadslösningar (försäkringar) är vanliga. Familjens roll är inte viktig i modellen, även om det ofta krävs att familjemedlemmar hjälper varandra i olika situationer. Sociala rättigheter är blygsamma och behovsprövade och syftar inte primärt till omfördelning, regler är ofta prövande och hårda och individens ställning på arbetsmarknaden är central vilket skapar mer ojämlikhet än i andra länder.⁴ Att välfärden är så marknadsberoende medför tämligen hög sysselsättningsgrad både bland män och kvinnor.

Esping-Andersen har kritiserats för att fokusera mer på klass än på kön som är en annan viktig faktor i välfärdspolitiken. Feministiska kritiker påpekade att hans utgångspunkter om ”dekommodifiering” på ett felaktigt sätt utgick från manliga erfarenheter, gjorde antagande baserade på arbetskraftsdeltagande som inte gällde för kvinnor och erkände inte familjens roll i att tillhandahålla välfärd. Därmed problematiserades inte det faktum att kvinnor kämpat för att ”kommodifiera” sin arbetskraft genom att ta steget ut på arbetsmarknaden och att det traditionellt kvinnliga ansvaret för obetalt hem- och omsorgsarbete faktiskt är en väsentlig dimension av social risk, som inte hanteras på samma sätt som arbetslöshet och sjukdom, inom de olika välfärdsmodellerna. Den feministiska välfärdsstatsforskningen pekade på att fokus på relationen mellan marknad och politik bortsåg från relationerna inom familjen och de mellan stat, marknad och familj. Därmed missade man att belysa frågor som är viktiga utifrån ett könsperspektiv, inte minst förhållandet mellan betalt arbete, obetalt arbete och välfärd (Langan & Ostner, 1991; Lewis, 1992, 1997, 2001; Orloff, 1993, 2009; Sainsbury, 1996; Arts & Gelissen, 2002; Hobson, 2002; Leira, 2002; Daly & Rake, 2003). Genom att foku-

4 Östeuropa ingår inte i Esping-Andersens ursprungliga analys, men är en intressant del av det moderna Europa. Östeuropa kom från en situation med jämlikhet och jämställdhet som starka ideologibaserade särdrag, övergången till marknadsekonomi förändrade systemet och minskade välfärdsstaten och offentliga tjänster till förmån för marknadslösningar. Familjen har därför en viktigare roll i de här länderna nu än 1990. På senare tid har också Sydeuropa uppmärksammats som en regim med särdrag. Huvudsakligen är den en utveckling av den konservativa regimen. De offentliga välfärdssystemen är relativt outvecklade i Sydeuropa, skattebasen är ofullständig och familjen fyller en stor funktion.

sera på arbetsdelningen mellan män och kvinnor, särskilt på förhållandet mellan produktivt och reproduktivt arbete, samt hur olika välfärdsstater och politiska reformer stöttar olika försörjningsmodeller och jämställdhet uppmärksammade den feministiska välfärdsstatsforskningen nya dimensioner av välfärdspolitiken och gav kön, familj och sambandet mellan arbete och familj en mer framskjuten position.

De socialdemokratiska länderna antog tidigt en könsneutral hållning till välfärdspolitiken, exempelvis med individualiserade rättigheter och en betoning av att både män och kvinnor skulle vara självförsörjande genom marknadsarbete men också hade ett ansvar för omsorg om andra (Sainsbury, 1996). I Sverige kan detta spåras tillbaka i historien (Hobson, 2002; Wennemo, 2014), men de tydligaste exemplen är från 1960- och 1970-talen. Då syftade reformer till att åstadkomma full sysselsättning, öka kvinnors arbetskraftsutbud och minska konflikten mellan arbete och familj för ett mer jämställt föräldraskap. De omfattade särbeskattning (1971), föräldraledighet (1974), rätt till minskad arbetstid för föräldrar och offentlig starkt subventionerad barnomsorg. Det viktiga är inte enskilda reformer utan den sammantagna effekten vilken saknar motstycke internationellt. Kortfattat kan man säga att den innebar att vi först fick ökad jämställdhet på arbetsmarknaden eftersom kvinnors, och inte minst mödrars, deltagande i arbetskraften ökade kraftigt under perioden 1960–1990. Efter 1990 fortsatte kvinnors arbetskraftsutbud att öka, men den mest signifikanta trenden är långsamt ökad jämställdhet inom familjen eftersom män tog ett större ansvar för hem- och omsorgsarbete. Konservativa och liberala välfärdsstater är än i dag mer selektiva och mindre inriktade på att minska ojämlikheter mellan könen. I flera fall är normen i de här länderna fortfarande en manlig huvudförsörjare – rättigheter differentieras beroende på kön och arbetsmarknadsstatus och är vanligtvis knutna till familjen snarare än till individen – vilket leder till en mer traditionell arbetsfördelning mellan könen med lägre nivåer av kvinnligt arbetskraftsdeltagande och mindre obetalt hem- och omsorgsarbete bland män (Hook, 2006; Neilson & Stanfors, 2014).

Mäns och kvinnors tidsanvändning: fördelningen av betalt och obetalt arbete

Trots att Sverige är ett av världens mest jämställda länder, exempelvis vad gäller mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande, så är svenska män och kvinnor inte jämställda vad gäller tidsanvändning. Kvinnor utför mer obetalt arbete än män som å andra sidan utför mer betalt arbete. Män och kvinnor har i genomsnitt lika långa arbetsdagar, men fördelningen av betalt och obetalt arbete ger dem olika utfall i lön, karriär och hälsa. Det finns en inneboende konflikt mellan förvärsarbete och familj, framför allt för kvinnor (Stanfors, 2007), och den yttrar sig i könsspecifika tidsanvändningsmönster och att kvinnor tar större ansvar för obetalt hem- och omsorgsarbete vilket påverkar deras välfärd,

mätt i ekonomiska och hälsomässiga termer, negativt (Månsdotter et al., 2006; Boye, 2008; SOU 2014:74). Jämställdhetspolitiska mål och strävanden att uppnå dessa är alltså i hög grad relevanta i dagens Sverige. Trots att landet har en framskjuten position internationellt sett, är det utifrån ett jämställdhetsperspektiv viktigt att arbeta med att främja ekonomisk jämställdhet mellan könen och en jämnare fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Det är också viktigt att vara medveten om hur betalt arbete och obetalt hem- och omsorgsarbete som fenomen är relaterade till varandra för att kunna identifiera problem och utforma politik för att åstadkomma förändring.

Hur kan vi dokumentera och analysera fördelningen av betalt och obetalt hemarbete?

För att på bästa sätt studera betalt och obetalt arbete kan man använda tidsanvändningsdata. I Sverige har Statistiska centralbyrån genomfört Tidsanvändningsundersökningen (TA) 1990/91, 2000/01 och 2010/11. Undersökningarna är nationellt representativa (baserade på slumpmässiga urval) och jämförbara med dem från andra länder, eftersom insamlingen sker på samma sätt.⁵ Data samlas in genom att individer för tidsdagböcker i vilka de beskriver vad de gör under en vardag och en lördag/söndag. Aktiviteterna kodas sen enligt ett schema som på mest aggregerad nivå innehåller fem kategorier: förvärvsarbete, hem- och omsorgsarbete, personliga behov, studier och fritid, men som på mest detaljerad nivå innehåller över hundra aktiviteter. Data ger också information om när, var och med vem aktiviteten utförs. Tidsanvändningsdata ger en detaljerad bild av hur män och kvinnor fördelar sin tid. De är unika i det att de mäter hur aktiviteter kombineras under ett dygn när andra undersökningar fokuserar på en aktivitet och därmed missar hur tid i en aktivitet påverkar annan tid. I och med att data mäts i tiominutersintervall kan kortare aktiviteter fångas upp.

TA ger oss alltså individdatauppgifter som är mycket detaljerade vad gäller tidsanvändning under ett dygn (0300–0259). Uppgifterna kompletteras med information om individens demografiska och socioekonomiska karakteristika (exempelvis kön, ålder, hushållsstorlek, utbildning, yrke, inkomst och partners karakteristika).

Enligt den senaste Tidsanvändningsundersökningen (2010/11) utförde kvinnor under ett vardagsdygn 35 procent mer obetalt hem- och omsorgsarbete än män som, å andra sidan, utförde 25 procent mer betalt arbete. Under ett helgdygn utförde kvinnor 21 procent mer obetalt arbete än män, men också 8 procent mer betalt arbete. Den totala arbetstiden per dag var som längst för sammanboende småbarnsföräldrar och för denna grupp var också skillnaden mellan könen vad gäller tid i betalt och obetalt arbete stor.⁶

⁵ De svenska tidsanvändningsundersökningarna är tvärsnitt och följer inte individer över tid.

⁶ Den här skillnaden i genomsnittlig tid för betalt och obetalt arbete orsakas i hög grad av att en större andel män än kvinnor faktiskt utför förvärvsarbete under den aktuella mät dagen, vilket inte ska blandas ihop med aggregerade siffror vad gäller mäns och kvinnors förvärvsarbete (Statiska centralbyrån 2012:40).

Ojämligheten avseende obetalt arbete är inte bara en fråga om timmar och minuter utan också en fråga om vilka aktiviteter kvinnor och män ägnar sin tid åt (tabell 2). 2010/11 var skillnaderna störst vad gäller hushållsarbete (matlagning, diskning, städning och tvätt) och omsorg om egna barn.⁷ Tiden för omsorg om andra än de egna barnen var begränsad och jämnt fördelad mellan könen. Kvinnors större ansvar för hem och omsorg återspeglas i att en större andel kvinnor än män arbetar deltid (30 procent jämfört med 11 procent) och att det framför allt är kvinnor som arbetar deltid på grund av vård av barn eller annan anhörig.

Tabell 1. Genomsnittlig tidsanvändning för personer 20–64 år, timmar och minuter per dygn.

	ETT VANLIGT VARDAGSDYGN						
	Betalt arbete	Obetalt arbete	Totalt arbete	Utbildning	Personliga behov	Fri tid	Annat
Kvinnor 1990/91	5:05	4:37	9:42	0:27	9:45	4:00	0:06
Kvinnor 2000/01	4:57	3:52	8:49	0:41	9:56	4:20	0:14
Kvinnor 2010/11	5:33	3:30	9:03	0:34	9:59	4:18	0:06
Män 1990/91	7:42	2:28	10:10	0:22	9:14	4:08	0:06
Män 2000/01	7:13	2:24	9:37	0:26	9:21	4:23	0:13
Män 2010/11	6:55	2:36	9:31	0:24	9:20	4:36	0:09

	ETT VANLIGT VECKOSLUTS-/HELGDYGN						
	Betalt arbete	Obetalt arbete	Totalt arbete	Utbildning	Personliga behov	Fri tid	Annat
Kvinnor 1990/91	0:56	5:05	6:01	0:08	11:12	6:27	0:08
Kvinnor 2000/01	1:03	4:37	5:40	0:15	11:33	6:19	0:13
Kvinnor 2010/11	1:18	4:19	5:37	0:11	11:40	6:24	0:07
Män 1990/91	1:19	3:53	5:12	0:09	11:06	7:21	0:08
Män 2000/01	1:11	3:34	4:45	0:09	11:29	7:24	0:13
Män 2010/11	1:12	3:49	5:01	0:08	11:25	7:20	0:07

Anm: Undersökningen 1990/91 genomfördes mellan september och maj. För jämförbarhet gäller även uppgifterna för 2000/01 och 2010/11 denna period. I obetalt arbete ingår: hushållsarbete, underhållsarbete, omsorg om egna barn, omsorg om andra, inköp av varor och tjänster samt annat hemarbete. I betalt arbete ingår lunch och resor till och från arbetet.

Källa: Tidsanvändningsundersökningen.

⁷ Kvinnor i åldern 20–64 år utförde år 2010/11 i genomsnitt 71 procent mer hushållsarbete och lade ner 63 procent mer tid för omsorg om egna barn än män i samma ålder.

Tabell 2. Genomsnittlig tid för obetalt arbete för personer 20–64 år efter aktivitet. Timmar och minuter per vecka, år 2010/11 jämfört tidigare undersökningsår.

	Kvinnor	Män	Diff.	Diff.	Kvinnor	Män
			2000/01	1990/91		
Hushålls- arbete	12:20	7:14	ja (-)	ja (+)	ja (-)	ja (+)
därav mat- lagning	4:25	2:58	ja (-)	ja (+)	ja (-)	ja (+)
diskning, avdukning	1:50	1:04	ja (-)		ja (-)	
städning	3:46	2:08		ja (+)	ja (-)	
tvätt, strykning	1:37	0:31	ja (-)	ja (+)	ja (-)	ja (+)
Underhålls- arbete	2:23	4:16	ja (-)		ja (-)	ja (-)
Omsorg om egna barn	3:57	2:26		ja (+)	ja (-)	ja (+)
Omsorg om andra	0:52	0:53			ja (-)	ja (-)
Inköp av varor och tjänster	3:11	2:26				
Annat hemarbete	0:59	0:46			ja (+)	ja (+)
Resor i sam- band med hemarbete	3:10	3:12				
Totalt	26:52	21:14	ja (-)	ja (+)	ja (-)	

Anm: Observera att alla olika hushållsaktiviteter inte är listade.

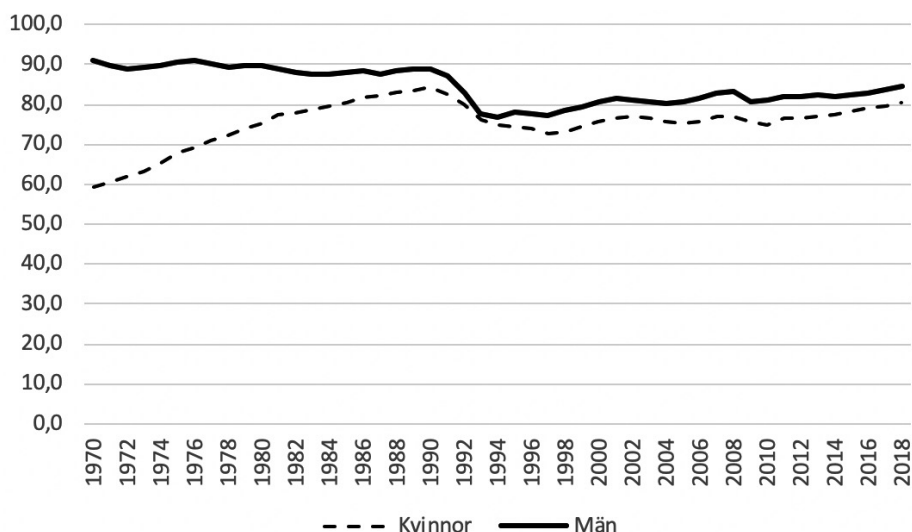
Källa: Tidsanvändningsundersökningen.

Hur kan vi förstå fördelningen av betalt och obetalt hemarbete?

Beskrivningen av arbetsdelningen mellan män och kvinnor i Sverige 2010/11 ska ses mot bakgrund av att kvinnors sysselsättning ökade under hela 1900-talet, framför allt sedan 1960-talet då den mest dramatiska förändringen rörde mödrars arbetskrafts-deltagande (Stanfors, 2007, 2014). Förändringen var genomgripande och medförde att den i dag dominerande tvåförsörjarfamiljen, om än varierande i omfattning, ersatte den manliga försörjarmodellen i både Europa och Nordamerika. För hundra år sedan var marknadsarbete mestadels för män och unga, ogifta kvinnor. År 1920 var, enligt

folkräkningen, endast 3,8 procent av de gifta kvinnorna i Sverige yrkesaktiva medan motsvarande andel bland ogifta var 52,4. Mellan 1965 och 1985 ökade kvinnors arbetskraftsdeltagande från 53,8 till 79,2 procent, enligt Arbetskraftsundersökningen (AKU). Under samma period ökade gifta kvinnors arbetskraftsdeltagande från 47,2 till 70,9 procent, men särskilt stor var ökningen för kvinnor med barn 0–16 år, från 46,6 till 87,6 procent, vilket var unikt i ett internationellt perspektiv.⁸ Därefter har andelen kvinnor i arbetskraften varit hög och närmast sig männens. 2018 var 80,4 procent av alla kvinnor (20–64 år) sysselsatta vilket kan jämföras med 84,7 procent för män. Figur 1 visar hur sysselsättningsgapet mellan män och kvinnor krympte över tid. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad döljer dock skillnader mellan könen vad gäller frånvaro och faktiskt arbetade timmar. När man tar hänsyn till det blir könsskillnaderna betydligt större och förändrar den svenska framgången jämfört med andra länder (Stanfors, 2014). Till stor del förklaras både kvinnors frånvaro från arbetet och färre antal arbetade timmar med att de tar ett större ansvar för hem och familj. Med tvåförsörjarnormen blev civilstånd oviktigt för kvinnors arbetskraftsdeltagande, men familjestatus, i meningen förekomst av barn i hushållet, var fortsatt viktigt men på ett nytt sätt.

Figur 1. Sysselsättningsgraden (sysselsatta som andel av befolkningen) för män och kvinnor 20–64 år, 1970–2018.



Källa: Arbetskraftsundersökningen.

⁸ Mödrars arbetskraftsdeltagande har varit högre än det för alla kvinnor sedan 1975 (Stanfors, 2007).

En del forskare har påtalat att medan kvinnors tid i betalt arbete har ökat kraftigt under de senaste decennierna, har deras tid i obetalt hem- och omsorgsarbete inte minskat tillräckligt för att kompensera för detta (Bianchi, 2000; Gauthier, Smeeding & Furstenberg, 2004). Män har ökat tiden för obetalt arbete, men inte heller det har kompenserat för kvinnornas tid i marknadsarbete eftersom förändringen av mäns tid i obetalt arbete startade från mycket låga nivåer och har varit begränsad (Gershuny & Robinson, 1988). Denna obalanserade förändring har lett till att kvinnor ofta går på ett ”andra skift” av obetalt hem- och omsorgsarbete efter arbetsdagens slut, vilket gör att de har mindre fritid än män (Berk, 1985; Hochschild, 1989; Sayer, 2005). Det bidrar sannolikt till att kvinnor känner sig mer stressade på grund av konflikten mellan arbete och familj (Jacobs & Gerson, 2001; MacDonald, Phipps & Lethbridge, 2005), inte minst i kontexter där jämställdhet betonas (Stanfors, 2019).

Det finns också de som betonar att mäns och kvinnors tidsanvändning konvergerar över tid. I både Europa och Nordamerika utför kvinnor mer marknadsarbete och mindre obetalt arbete än tidigare medan män utför mer obetalt arbete och ägnar mindre tid åt betalt arbete (Gershuny, 2000; Bianchi, Robinson & Milkie, 2006; Craig, 2006; Offer & Schneider, 2011). Förändringen är inte likformig med avseende på kön, men pågår. Förändring av nya ideal gjordes möjlig vad gäller arbetsdelning, både på arbetsmarknaden och i hemmet, och underlättades av tillgång till hushållsteknik och tjänster som förenklade sysslor och minskade tidsåtgången för, framför allt, rutinartat hushållsarbete. De som förespråkar konvergens mellan könen hävdar att förändring är en process som kommer att fortsätta eftersom yngre män och kvinnor sannolikt kommer att ha mer jämställda ideal och vara mindre traditionella (mindre specialiserade) vad gäller arbetsdelning.

Att kvinnor fortfarande utför mer hem- och omsorgsarbete än män är fallet i de flesta utvecklade industriländer (Lachance-Grzela & Bouchard, 2010), även om könsarbetsdelningen varierar med nationell kontext (Anxo et al., 2012) och är mer eller mindre jämställd. Uppdelningen av hem- och omsorgsarbete mellan könen påverkas inte bara av individuella och familjeegenskaper utan också av faktorer på samhälls nivå som välfärdssystem och normer som i hög grad överlappar med det som beskrivits ovan om olika välfärdspolitiska regimer. Studier som har analyserat skillnader mellan länder visar att kvinnor utför mindre hemarbete i länder med högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande, hög andel heltidsarbetande kvinnor, god tillgång till offentligt finansierad barnomsorg och som bedriver olika former av jämställdhetspolitik (Fuwa, 2004; Hook, 2006). Tabell 3 illustrerar hur Sverige placerar sig gentemot ett antal andra länder i de här avseendena och bekräftar tidigare forskning samt visar att barnafödandet är relativt högt i Sverige jämfört med andra länder. Neilson och Stanfors (2014) visar att jämfört med kvinnor i Tyskland, Italien och Kanada kring år 2000 utförde svenska kvinnor inte bara mindre hushållsarbete och ägnade mindre tid

åt barnomsorg, i minuter, utan även relativt män. Det obetalda hem- och omsorgsarbetet är alltså inte jämnt fördelat mellan män och kvinnor i dagens Sverige, men det är mer jämställt än i andra länder.

Tabell 3. Sverige i en internationell kontext med avseende på ett antal jämställdhetsindikatorer, 2010.

	Tyskland	Italien	Kanada	Sverige
Relativt arbetskraftstal för kvinnor 25–64 ^a	75,2	56,0	76,5	83,1
Relativt arbetskraftstal för män 25–64 ^a	88,2	80,8	85,6	90,1
Sysselsättningsgrad för mödrar med barn under 6 ^{bc}	66,2	53,6	69,1	81,9
Deltidsarbete som andel av kvinnors totala sysselsättning ^a	38,2	31,0	27,7	19,4
Betalad mammaledighet (veckor, antingen mödraledighet eller del av föräldraledighet) ^b	58	48	52	60
Betalad pappaledighet (veckor) ^b	9	0	0	10
Summerad fruktsamhet ^b	1,4	1,4	1,6	2
Totala offentliga utgifter för familjer som andel av BNP ^b	3,0 %	1,8 %	1,5 %	3,4 %
Andel barn (0–2) i barnomsorg ^b	26,8 %	23,3 %	24,0 % ^d	47,5 %
Andel barn (3–5) i barnomsorg ^b	94,2 %	97,6 %	56,8 % ^d	97,1 %
Kvinnors andel av total tid för betalt arbete (och studier) ^{bc}	41,4 %	37,6 %	44,0 %	46,8 %
Kvinnors andel av total tid för obetalt arbete ^{bc}	61,7 %	70,0 %	60,2 %	56,3 %
Kvinnors andel av total fritid ^{bc}	47,7 %	43,3 %	47,3 %	47,5 %

Källa:

a OECD Stat. Extracts <http://data.oecd.org/>

b OECD Family Database <http://oecd.org/>

c SCB Statistikdatabasen d avser 2006 för Kanada. e avser senaste och närmaste mätår för varje enskilt land.

Familjebildningens och föräldraskapets betydelse för mäns och kvinnors tidsanvändning

Vidare, av relevans för det jämställdhetspolitiska målet med en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, tar kvinnor ut betydligt mer föräldraledighet än män och de tar också ut mer ledighet för tillfällig vård av barn. Kvinnor jobbar oftare deltid än män och gör det främst på grund av omsorgsansvar. Det obetalda hem- och omsorgsarbetet och hur det fördelas mellan män och kvinnor visar hur viktig familjen är för produktion av välfärd i det moderna Sverige, men återspeglar också att trots en ambitiös familjepolitik så kvarstår distinkta könsskillnader. Män och kvinnor är varken jämställda på arbetsmarknaden eller i hemmet, även om man nått

längre vad gäller det första än det senare. Forskning visar att de negativa konsekvenserna av karriäravbrott i samband med föräldraskap är särskilt omfattande i länder där de är långa (Ruhm, 1998; Han, Ruhm & Waldfogel, 2009). Det är länder som exempelvis Tyskland, men också Sverige där föräldraledighet och möjlighet att reducera arbetstid under småbarnsåren är omfattande. Den verksamma mekanismen är tiden som läggs på obetalt hem- och omsorgsarbete, som delvis formas av familjepolitiska arrangemang, men också av normer kring kön och föräldraskap.

Figur 2 visar att skillnaderna mellan män och kvinnor minskar vad gäller uttag av föräldrapenning (mer än vad gäller uttag av föräldraledighet eftersom den även kan vara obetald) i linje med övrigt hem- och omsorgsarbete. Den svenska föräldraförsäkringen avser att göra det möjligt för kvinnor och män att kombinera familjebildning och förvärvsarbete. När den infördes år 1974 var den unik i världen. I dag lyfts den generösa och flexibla föräldraförsäkringen fram tillsammans med andra delar av svensk familjepolitik som del av förklaringen till varför Sverige uppvisar både hög fertilitet och högt arbetskraftsdeltagande för kvinnor. I samband med att Sverige införde föräldraförsäkringen kom flera olika bidrag och ersättningar knutna till barn, barnafödande och familj att kombineras till en försäkring som gällde lika för både mammor och pappor. Föräldraförsäkringen ersatte moderskapsförsäkringen och omfattade ursprungligen 180 dagar, men med mer generösa ersättningar (samma ersättningsnivå som sjukförsäkringen). Efter hand utökades föräldraförsäkringen med fler månader. Föräldraförsäkringen blev också gradvis mer flexibel, vilket innebar att ledighet kunde tas ut på heltid eller deltid och användas under en längre tidsperiod. Föräldrar fick också rätt att vara tjänstlediga på deltid och arbeta 75 procent tills barnet var åtta år. Med föräldraförsäkringen infördes även tillfällig föräldrapenning som kompenserade föräldrar för inkomstbortfall vid vård av sjukt barn eller deltagande i förskole- eller skolverksamhet.⁹

Föräldrapenning kan i dag betalas ut under 480 dagar¹⁰, vilket motsvarar 16 månader. Uttag av föräldrapenning förutsätter att föräldern avstår från förvärvsarbete (eller annan ersättning) för att vårda barn i hemmet. Föräldraförsäkringen är individuell, men föräldrar kan överlåta dagar till varandra, med undantag för 90 dagar som är reserverade för varje förälder.¹¹ Den stora könsskillnaden är alltså frivillig. Uttaget av föräldrapenning är dock ofta i fokus för diskussioner om jämställdhet och det är även en indikator för jämställdhetspolitiken. Figur 2 visar hur andel dagar med föräldrapenning efter kön har utvecklats över de 45 år som föräldraförsäkringen har funnits. Figuren visar en trendmässig ökning utan stora variationer över tid. Sedan 1974 har kvinnor tagit ut majoriteten av dagar med föräldrapenning, men männens andel har

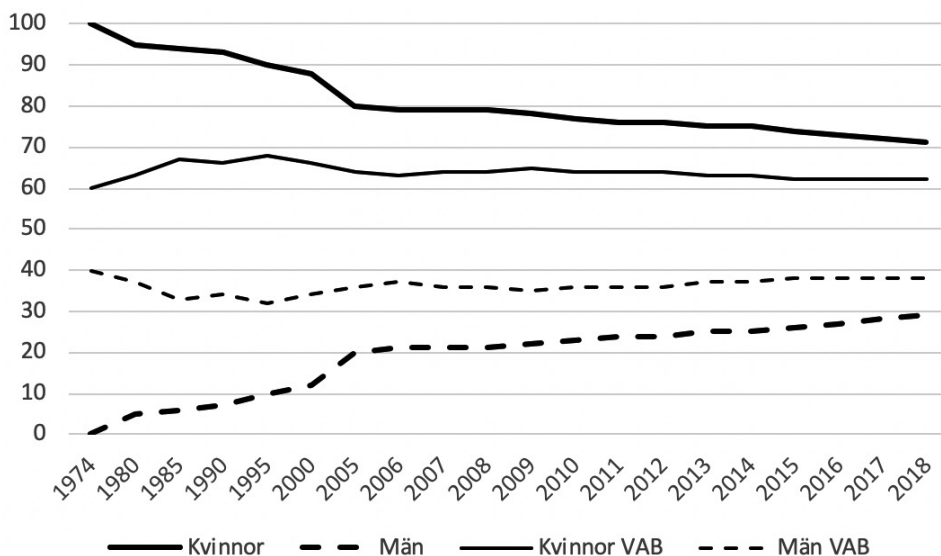
9 För en översikt över den svenska familjepolitikens utveckling över tid, se Stanfors 2007, s. 232–235.

10 Vid tvillingfödelse har föräldrarna rätt att stanna hemma från arbetet ytterligare 180 dagar.

11 Ensamstående föräldrar har rätt att ta ut hela ledigheten själv.

ökat gradvis. I samband med att den så kallade "pappamånaden" infördes 1995 tog männen ut 10 procent av dagarna och år 2006 var männens andel 20 procent. År 2018 tog kvinnorna ut 71 procent av föräldrapenningen medan männens andel var 29 procent.

Figur 2. Ersatta dagar för vård av barn (föräldrapenning samt tillfällig föräldrapenning, VAB) 1974–2018. Könsfördelning av totalt antal dagar (%).



Källa: Försäkringskassan.

Under de senaste 10 åren – mellan 2008 och 2018 – minskade kvinnornas andel av föräldrapenningsuttaget från 79 till 71 procent medan männens andel ökade från 21 till 29 procent. Det innebar att könsgapet minskade med 16 procentenheter och motsvarar en årlig förändringstakt på knappt 0,8 procentenheter för både kvinnor och män. Förändringen var ungefär densamma under föregående tioårsperiod, men lägre mellan 1974 och 1995. Den något högre genomsnittliga förändringstakten efter 1995 ger visst stöd åt tankarna kring en pågående konvergens mellan könen men beror också på reformer som genomfördes 1995 och under 2000-talet, vilka bland annat medförde att antalet dagar att överlåta begränsades. Reformerna från 1995 och 2002 påverkade faders uttag positivt, framför allt genom att kraftigt minska andelen män som inte tog ut några dagar alls. Jämställdhetsbonusen från 2008¹² hade dock

12 Reformen syftade också till ett mer jämställt föräldrapenningsuttag men påverkade inte antalet dagar direkt genom kvotering utan indirekt genom ekonomiska incitament för föräldrar att dela mer lika.

ingen sådan effekt (Duvander & Johansson, 2012). Det medför att den faktiska förändringen inte är likformig utan att det framför allt är mäns föräldrapenningsuttag som ökar efter 1995 som bidrog till en jämnare fördelning. Antalet individualiserade dagar utökades med ytterligare 30 år 2016. Den reformen är ännu inte utvärderad, men det är tänkbart att effekten blir både mindre och större eftersom det är etablerat att attityder påverkar föräldrapenningsuttag mer än reella ekonomiska förhållanden och därmed handlar det om att förstärka redan jämställda grupper eller få nya grupper att bete sig mer jämställt om man vill åstadkomma förändring.

Figur 2 visar också hur andel dagar med tillfällig föräldrapenning efter kön har utvecklats över tid. Den är mer jämställd och har varit så hela tiden. Kvinnornas andel ligger mellan 60 och 70 procent och männens andel av dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn ligger därmed mellan 30 och 40 procent. År 2018 tog kvinnorna ut 62 procent av den tillfälliga föräldrapenningen medan männens andel var 38 procent. Det var något jämnare än tio år tidigare, men skillnaden var marginell.

Tabell 4 visar hur det obetalda arbetet under en genomsnittlig vecka fördelar sig efter livscykel för kvinnor och män i åldern 20–64 år. Det framgår att hem- och omsorgsarbetet är ojämnt fördelat mellan könen, men också ojämnt fördelat mellan grupper i olika livscykelfaser. Yngre och barnlösa ägnar mindre tid åt hem- och omsorgsarbete än vad äldre och föräldrar med små barn gör. Det är få redovisningsgrupper som faktiskt utför obetalt arbete i en omfattning som motsvarar genomsnittet – egentligen är det bara äldre utan barn och föräldrar med barn 7–17 år som, oavsett kön, är nära detta.¹³ Småbarnsföräldrar – framför allt mödrar – uppvisar störst skillnad gentemot övriga grupper vad gäller utfört obetalt arbete.

Tabell 4 visar att det obetalda arbetet är ojämnt fördelat mellan kvinnor och män, men att det varierar efter livscykel i meningen ålder och familjebildningsfas. Att småbarnsföräldrar utför mer hem- och omsorgsarbete än andra grupper förklaras av att barn, framför allt små barn, kräver mycket tid och omsorg. Men det hänger också ihop med föräldraledighet. Som föräldraledig avstår man från betalt arbete för att i stället vårda barn i hemmet. Därmed följer också en viss ökning av andra slags hemarbete som till exempel hushållsarbete. Att småbarnsmödrar är den grupp som utför allra mest obetalt arbete hänger sannolikt ihop med att de utnyttjar mer av föräldraledigheten än fäderna. Att sammanboende småbarnsföräldrar uppvisar förändring på såväl 10 års som längre sikt är positivt ur jämställdhetssynpunkt och ger stöd åt hypotesen om konvergens mellan könen avseende tidsanvändning. Att förändringen är kraftig och kommer av att småbarnsmödrarna, å ena sidan, minskar tid för obetalt arbete medan småbarnsfäderna, å andra sidan, ökar tid för obetalt arbete ger ytterligare stöd

13 Kvinnor i åldern 45–64 år som är ensamstående utan barn utför dock betydligt mindre obetalt arbete än genomsnittet för kvinnor 20–64.

Tabell 4. Tid för obetalt arbete och omsorg om egna barn för personer 20–64 år efter livscykel 2010/11. Timmar och minuter per vecka. Jämförelse med 1990/91 och 2000/01.

Obetalt arbete	Kvinnor	Män	Diff. 2000/01		Diff. 1990/91	
			Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ensamstående 20–44 år utan barn	16:17	11:07		ja (-)		ja (-)
Sammanboende 20–44 år utan barn	18:56	18:58		ja (+)	ja (-)	
Ensamstående 45–64 år utan barn	22:04	23:08			ja (-)	
Sammanboende 45–64 år utan barn	28:02	22:06			ja (-)	
Ensamstående småbarnsföräldrar	43:30	18:07				
Sammanboende småbarnsföräldrar	39:55	32:20		ja (+)	ja (-)	ja (+)
Ensamstående föräldrar med barn 7–17 år	27:06	22:40				
Sammanboende föräldrar med barn 7–17 år	28:25	22:53			ja (-)	
			Diff. 2000/01		Diff. 1990/91	
Omsorg om egna barn	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ensamstående småbarnsföräldrar	19:12	–	ja (+)	–	–	–
Sammanboende småbarnsföräldrar	16:22	11:08		ja (+)	ja (-)	ja (+)
Ensamstående föräldrar med barn 7–17 år	04:04	–		–		–
Sammanboende föräldrar med barn 7–17 år	03:41	02:38				ja (+)

Källa: Tidsanvändningsundersökningen.

åt denna hypotes. Potentiellt kan den utvecklingen mot ett mer jämställt föräldraskap ha långsiktiga effekter, både för hur äldre sammanboende kvinnor och män använder sin tid och för den intergenerationella överföringen av könsnormer. Om sammanboende småbarnsföräldrar år 2010/11 är mer jämställda än småbarnsföräldrar var tidigare är det troligt att de som grupp också kommer att vara mer jämställda senare i livet. I tabell 4 uppvisar dessa grupper förhållandevis stora könsskillnader som skulle kunna vara kvarvarande effekter av en mer traditionell (dvs. ojämförbar) könsarbetsdelning tidigare i livet. För den intergenerationella överföringen av könsnormer är det naturligtvis betydelsefullt att barn växer upp med föräldrar som har en jämn arbetsbörda, men det är också viktigt att föräldrarna – och kvinnor och män mer generellt i samhället – utför samma slags arbetsuppgifter.

Det är sannolikt flera faktorer som bidrar till förändringar i tidsåtgång för hemarbete: både utbud av varor och tjänster och normer. Det faktum att förändringen av hemarbete äger rum generellt och inte alls genom att andelen utövare förändras, indikerar dock att normer och förändrade uppfattningar om standard spelar stor roll för minskningen av tiden för hushållsarbete. En annan normmässig förändring gäller ett mer jämställt och involverat föräldraskap. Den återspeglas bland fäder i tabell 4 eftersom de, trendmässigt, ökar sin tid för omsorg om de egna barnen. Det faktum att mödrar i Sverige minskar sin tid med barnen, om än i begränsad utsträckning, indikerar att det kan vara fråga om att män i viss utsträckning ersätter kvinnor för att utöva föräldraskap. Utvecklingen mot ett mer engagerat och involverat föräldraskap är dokumenterat internationellt (Lareau, 2000; Ramey & Ramey, 2010), men kan antas ha synnerligen goda förutsättningar i Sverige där en hög andel av alla småbarn går på förskola och föräldrarna därmed kan lägga en relativt stor del av sin tid för omsorg om de egna barnen på lekfulla och lärande aktiviteter.¹⁴

Det bör noteras att förutom skillnader vad gäller kvantitet, finns det även kvalitativa skillnader mellan kvinnors och mäns tid för hemarbete. En är att kvinnor utför betydligt mer av rutinartade aktiviteter än män. Dessa aktiviteter återkommer i stort sett dagligen och är spridda över dygnets timmar. En annan viktig aspekt framgår av en dagboksteknisk detalj som gör att förvärvsarbete bokförs som bruttotid, det vill säga att det räknas som att man arbetar även när man har lunchrast, kaffepaus eller rör sig mellan aktiviteter på jobbet. Hushållsarbete däremot är nettotid och att pausa eller dricka kaffe medan man städar och tvättar bokförs i separata aktivitetskategorier. Det gör att tidsåtgång för hemarbete underskattas jämfört med förvärvsarbete

14 Enligt Skolverket (skolverket.se) väljer allt fler föräldrar förskola för sina barn. År 2012 gick 84 procent av alla 1–5-åringar i förskola, vilket kan jämföras med 75 procent tio år tidigare. Bland förklaringar till uppgången i andelen barn i förskola finns den allmänna förskolan för 3–5-åringar, kommunernas skyldighet att erbjuda förskoleplats för barn till arbetslösa eller föräldralediga, men också att intresset för förskolan och dess pedagogiska innehåll har ökat. Den övervägande majoriteten av barnen i förskola går i kommunal regi.

och därmed underskattas kvinnors totala arbete eftersom de utför mer hemarbete. Kvinnors tid är dessutom mer fragmenterad än mäns, de gör ofta flera saker samtidigt – ofta i närvaro av barn – och både arbete och fritid avbryts ofta av hushållsarbete. Mäns tidsanvändning präglas av en tydligare skillnad mellan arbete och fritid. Det är problematiskt för enskilda individer – ofta en källa till stress – och en viktig aspekt av jämställdheten i kvinnors och mäns välbefinnande, särskilt småbarnsföräldrar. De många avbrotten som hem- och omsorgsarbete innebär bidrar till att småbarnsmammor är mer stressade än pappor i Sverige (Stanfors, 2019). En liknande indikation på att män och kvinnor påverkas av eller upplever kombinationen arbete och familj på olika sätt är att kvinnor löper mycket högre risk än män att sjukskrivas, inte minst bland småbarnsföräldrar. Innan de får första barnet skiljer sig inte sjukskrivningsmönstren, men efter föräldraledigheten ökar risken för sjukskrivning bland kvinnor och är kvar på en betydligt högre nivå än den för män under 10 års tid. Skillnaden beror inte på att kvinnor arbetar i andra yrken än män (Angelov et al., 2011). Det är anmärkningsvärt om stress och sjukskrivning är kopplade till bristande jämställdhet inom familjen. Om en ojämn arbetsdelning innebär att en grupp bär kostnader både i termer av (utebliven och lägre) inkomst och hälsa bör det vara ett angeläget politiskt mål att rätta till detta. Om vi dessutom tänker på att barn fostras och lär genom att se hur föräldrarna gör, blir det tydligt att det är viktigt att få till stånd en jämnare fördelning av hemarbetet mellan kvinnor och män om man vill bryta könsmonster i stället för att permanenta skillnader.

Avslutande diskussion

I den här artikeln har jag fokuserat på familjen i välfärdspolitiken och i verkligheten. I Sverige ska familjen inte ha en särskilt viktig roll för att skapa och bibehålla befolkningens välfärd. Ett sätt att säkerställa det är en ambitiös familjepolitik som varit i ständig utveckling över 1900-talet. Ett högt kvinnligt förvärvsdeltagande och tvåför-sörjarfamiljen har fått stöd av omfattande offentliga institutioner och politikinsatser. Sedan mitten av 1970-talet i teorin och sedan 1990-talet i praktiken har man fört in jämställdhet som ett politiskt mål. I detta sammanhang har man noterat att arbetsdelningen i de svenska hemmen inte är jämställd och att det bör ändras eftersom det påverkar kvinnors ställning på arbetsmarknaden samt deras hälsa negativt.

Jag menar att vi måste belysa frågan om varför vi inte är jämställda i dagens Sverige och vilken familjens roll är i välfärdspolitiken mot sin historiska bakgrund. Vi börjar med kvinnor på svensk arbetsmarknad. De olika villkor som fanns för mäns och kvinnors arbete försvann i stort sett under slutet av 1960-talet och 1970-talet. Framväxten av jobb inom industri och service innebar ekonomiskt lönsamma alternativ till andra sysselsättningar, inte minst det obetalda hem- och omsorgsarbete som kvinnor ofta

utförde. En könsneutral arbetsanknuten välfärd gav tillgång till generösa socialförsäkringar genom förvärvsarbete oavsett kön. Dessutom ger arbete inkomst och oberoende samt bidrar till identitet och mening i livet. Sammantaget har det funnits många anledningar för kvinnor, precis som för män, att förvärvsarbete. Anledningarna för män att dela kvinnors ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet har varit mindre tydliga och saknat ekonomiska förtecken.

Kvinnors inträde på arbetsmarknaden stöttades av politiska reformer och en medveten strävan att främja svensk ekonomisk tillväxt. Att kvinnolöner avskaffades på 1960-talet och att skattesystemet individualiserades 1971 gjorde det mer lönsamt för kvinnor, framför allt de gifta, att arbeta. Lagstadgad rätt till föräldraledighet med lång och generös ersättning samt rätt att arbeta deltid under småbarnsåren gjorde en kombination av arbete och familj möjlig för många kvinnor. Det var inte längre en fråga om "antingen eller" utan "både och". Ett nytt, men typiskt kvinnligt, beteende växte fram: karriärvbrott, omfattande frånvaro från arbetslivet, framför allt under småbarnsåren, och fortsatt ansvar för hem- och omsorgsarbete. Männen påverkades lite av dessa reformer och mest av dem som innebar färre arbetade timmar för alla (Stanfors, 2014).

Sveriges jämställdhetspolitiska ambitioner har höjts gradvis. Politiken, som i första hand syftade till att få ut kvinnorna på arbetsmarknaden, utvecklades för att öka antalet arbetade timmar, bland annat genom utbyggnaden av barnomsorg under 1980-talet. Under 1990-talet flyttades fokus till att få männen att ta ett mer aktivt föräldraansvar. Reformerna, som innebar en viss kvotering av föräldrapenningdagarna, hade avsedd effekt. Fler fäder utnyttjade rätten till betald ledighet, men förändringen var långsam. Omfattande forskning visar att familjebildning och ett ojämnt föräldraskap påverkar kvinnors, men inte mäns, karriärer och inkomster samt även hälsa negativt i dagens Sverige. Detta trots att män och kvinnor har mer lika kvalifikationer än tidigare och stöd i form av service och subventioner som möjliggör ett mer jämställt beteende.

Jag menar att ökad jämställdhet innebär förändring. Historien visar att kvinnor varit mer förändringsbenägna än män när de haft något att vinna på det. Forskning visar att män, framför allt fäder, förändras i stora delar av västvärlden och är mer benägna att investera tid i sina barn. Förändringen drivs i första hand av normer som återspeglar förändrade synsätt i samhället på kön, arbete och familj. Bara i de nordiska länderna sker en påtaglig förändring när det gäller män och det obetalda hemarbetet. Förändringen går dock långsamt och huvudsakligen förändras arbetsdelningen genom att kvinnor utför mindre hemarbete. I hög grad visar empirin att de antaganden som, i teorin, finns om en modell där både män och kvinnor arbetar och ger omsorg och välfärden är könsneutral, snarare är önskvärda än realiserade genom faktiskt beteende eftersom betalt och obetalt arbete fortfarande är ojämnt

uppdelat efter kön. Den politik som förs har höga jämställdhetsambitioner men är utformad för att uppnå mål som inte längre är aktuella, nämligen att öka kvinnors arbetskraftsutbud på den extensiva och intensiva marginalen, från en låg nivå. Det här glappet medför att kvinnor, som grupp, får sämre livsinkomster och hälsa än män eftersom de är ansvariga för det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Det har visat sig vara enklare att förändra kvinnors tid i betalt och obetalt arbete än att förändra mäns tidsanvändning.

Ökad jämställdhet innebär också konflikter mellan olika mål och att någon ger upp något för någon annan. Ökad jämställdhet är med nödvändighet varken lätt eller roligt för den enskilda individen, men effektivt för samhället. Politiska insatser syftar till samhällsförändringar på lång sikt med mer ekonomiskt oberoende kvinnor och män som är mer delaktiga i hem- och omsorgsarbete, men många människor agerar kortsiktigt. Det som framstår som attraktivt och lönsamt på kort sikt, till exempel en traditionell arbetsdelning under småbarnsåren, har ofta negativa konsekvenser på lång sikt som är svåra att förutse. Eller så vill man inte. Politiska ambitioner är inte alltid i samklang med individuella preferenser.

Sverige har aldrig varit närmare ett läge där både män och kvinnor både kan arbeta och ha familj. Samtidigt strider det mot Sveriges jämställdhetsmål att kvinnor i högre grad än män tar ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet, eftersom det leder till beroende och ojämställdhet mellan könen vad gäller karriär och inkomst. På senare tid verkar även kön, arbete och familj skapa ojämställd hälsa, inte minst genom stress bland kvinnor. Därför måste jämställdhetspolitiken uppgraderas och ta utgångspunkt i det nya jämviktsläge som råder för könsrelationer på arbetsmarknaden och i hemmet snarare än att vila på en ansats som gjordes från slutet av 1960-talet. Det krävs politiska åtgärder som får män att kombinera arbete och familj på ett nytt sätt samtidigt som kvinnors ställning på arbetsmarknaden stärks genom ökad närvaro under hela arbetslivet. Exakt hur dessa åtgärder ska utformas ligger utanför artikelns syfte. Man kan dock säga att en omfattande familje- och välfärdspolitik som den svenska har goda möjligheter att styra individer i politikens riktning genom bidrag och subventioner. Forskning kan ge stöd åt denna politikutveckling genom att öka förståelsen av hur arbete och familj hänger ihop i dagens Sverige, på olika sätt för olika grupper av män och kvinnor, men också för att belysa familjens roll i samhället och i välfärdspolitiken.

Referenser

- Angelov, N., Johansson, P., Lindahl, E. & Lindström, E.-A. (2011) *Kvinnor och mäns sjukfrånvaro*. IFAU Rapport 2011:2.
- Anxo, D., Mencarini, L., Pailhé, A., Solaz, A., Tanturri, M.L. & Flood, L. (2011) Gender differences in time-use over the life course. A comparative analysis of France, Italy, Sweden, and the United States. *Feminist Economics*, 17(3): 159–195.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2002) Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(1): 137–158.
- Becker, G. (1981) *A treatise on the family*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berk, S. (1985) *The gender factory. The appointment of work in American households*. New York: Plenum Press.
- Bianchi, S. (2000) Maternal employment and time with children. Dramatic change or surprising continuity? *Demography*, 37(4): 410–414.
- Bianchi, S., Robinson, J. & Milkie, M. (2006) *Changing rhythms of American family life*. New York: Russell Sage Foundation.
- Boye, K. (2008) Relatively different? How do gender differences in well-being depend on paid and unpaid work in Europe? *Social Indicators Research*, 93(3): 509–525.
- Cooke, L. (2011) *Gender-class equality in political economies*. New York: Routledge.
- Craig, L. (2006) Does father care mean fathers share? A comparison of how mothers and fathers in intact families spend time with children. *Gender & Society*, 20(2): 259–281.
- Daly, M. & Rake, K. (2003) *Gender and the welfare state. Care, work and welfare in Europe and the USA*. Cambridge: Polity Press.
- Duvander, A.-Z. & Johansson, M. (2012) What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? *European Social Policy*, 22(3): 319–330.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuwa, M. (2004) Macro-level gender inequality and the division of household labor in 22 countries. *American Sociological Review*, 69(6): 751–767.
- Gauthier, A., Smeeding, T. & Furstenberg, F. (2004) Are parents investing less time in children. Trends in selected industrialized countries. *Population and Development Review*, 30(4): 647–671.
- Gershuny, J. (2000) *Changing times. Work and leisure in post-industrial societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gershuny, J. & Robinson, J. (1988) Historical changes in the household division of labor. *Demography*, 25(4): 537–552.
- Han, W.-J., Ruhm, C. & Waldfogel, J. (2009) Parental leave policies and parents' employment and leave-taking. *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(1): 29–54.
- Hobson, B. (red.) (2002) *Making men into fathers. Men, masculinities and the social politics of fatherhood*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochschild, A. (1989) *The second shift. Working parents and the revolution at home*. New York: Penguin.
- Hook, J. (2006) Care in context. Men's unpaid work in 20 countries, 1965–2003. *American Sociological Review*, 71(4): 639–660.
- Jacobs, J. & Gerson, K. (2001) Overworked individuals or over-worked families. Explaining trends in work, leisure, and family time. *Work and Occupations*, 28(1): 40–63.

- Lachance-Grzela, M. & Bouchard, G. (2010) Why do women do the lion's share of housework? A decade of research. *Sex Roles*, 63(11–12): 767–780.
- Langan, M. & Ostner, I. (1991) Gender and welfare. Towards a comparative framework. I: Room, G. (red.) *Towards a European welfare state?* Bristol: SAUS Publications.
- Lareau, A. (2000) Social class and the daily lives of children. A study from the United States. *Childhood*, 7: 155.
- Laslett, P. & Wall, R. (1972) *Household and family in past times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, A. (2002) *Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, J. (1992) Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 3(1): 159–173.
- Lewis, J. (1997) Gender and welfare regimes. Further thoughts. *Social Politics*, 2(2): 160–181.
- Lewis, J. (2001) *The end of marriage. Individualism and intimate relations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lundberg, S. & Pollack, R. (1996) Bargaining and distribution in marriage. *Journal of Economic Perspectives*, 10(1): 139–158.
- Lundqvist, Å. (2007) *Familjen i den svenska modellen*. Umeå: Borea.
- MacDonald, M., Phipps, S. & Lethbridge, L. (2005) Taking its toll. The influence of paid and unpaid work on women's well-being. *Feminist Economics*, 11(1): 63–94.
- Manser, M. & Brown, M. (1977) Bargaining analyses of household decisions. I: C.B. Lloyd & E. S. Andrews (red.) *Women in the labor market*. New York: Columbia University Press.
- Mourre, G. (2005) Wage compression and employment in Europe. First evidence from the structure of earnings survey 2002. *Economic Papers Number 232*. Bryssel: European Commission.
- Månsdotter A., Lindholm, L., Lundberg, M., Winkvist, A. & Öhman, A. (2006) Parental share in public and domestic spheres. A population study on gender equality, death and sickness. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(7): 606–620.
- Neilson, J. & Stanfors, M. (2014) It's about time! Gender, parenthood, and household divisions of labor under different welfare regimes. *Journal of Family Issues*, 35(8): 1066–1088.
- Offer, S. & Schneider, B. (2011) Revisiting the gender gap in time-use patterns. Multitasking and well-being among mothers and fathers in dual-earner families. *American Sociological Review*, 76(6): 809–833.
- Orloff, A. (1993) *The politics of pensions. A comparative analysis of Britain, Canada and the United States, 1880–1940*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Orloff, A. (2009) Gendering the comparative analysis of welfare states. An unfinished agenda. *Sociological Theory*, 27: 317–343.
- Ramey, G. & Ramey, V. (2010) The rug rat race. *Brookings Papers on Economic Activity*, 41: 129–199.
- Ruhm, C. (1998) The economic consequences of parental leave mandates. Lessons from Europe. *Quarterly Journal of Economics*, 113(1): 285–317.
- Sainsbury, D. (1996) *Gender, equality and welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Sayer, L. (2005) Trends in women's and men's paid work, unpaid work and free time. *Social Forces*, 84(2): 285–303.
- Seltzer, J. (2019) Family change and changing family demography. *Demography*, 56(2): 405–426.
- Sommestad, L. (1992) *Från mejerska till mejerist*. Lund: Arkiv.
- SOU 2014:74 *Jämställdhet i socialförsäkringen? Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.

- Stanfors, M. (2007) *Mellan arbete och familj. Ett dilemma för kvinnor i 1900-talets Sverige*. Stockholm: SNS förlag.
- Stanfors, M. (2014) Women in a changing economy. The misleading tale of participation rates in a historical perspective. *History of the Family*, 19(4): 513–536.
- Stanfors, M. (2019) Gendered parenthood and stress in the 21st century. Everyday time use and stress in Sweden. Paper presenterat vid Population Association of Americas årsmöte i Austin, 11–13 april 2019.
- Stanfors, M. & Goldscheider, F. (2017) The forest and the trees. Industrialization, demographic change, and the ongoing gender revolution in Sweden and the United States, 1870–2010. *Demographic Research*, 37: 173–226.
- Statistiska centralbyrån (2012) *Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11. Levnadsförhållanden rapport 123*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Wennemo, I. (2014) *Det gemensamma. Om den svenska välfärdsmodellen*. Stockholm: Premiss förlag.
- Wilensky, H. (1975) *The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Tommy Lundström & Marie Sallnäs

Barnskyddets innersta kärna

– om tvångsplaceringar som motiveras av barns hemförhållanden

The inner core of child protection – on coercive placement motivated by abuse or neglect

This article is about emergency placement due to child abuse or neglect. Empirical data consists of judgements on coercive care in three administrative courts (n=211). Motives for placements are analysed against the background of the discursive changes that have taken place with regard to definitions of child abuse as well as today's strong focus on risk and risk assessments. Results show that there were a number of motives to justify the court's decision in each individual case. However, the broadening of the concept of abuse in research and in general discourse is evident in the judgements. We raise the question whether this matter, in practice, has resulted in more children being cared for because of an expansion of the concept of violence. As for risk assessments, two types of causal reasoning can be identified: situations where the child has been abused or neglected and where the risk assessment is about the probability that the problems will continue, and situations where the child has not been harmed but risks being harmed in the future. However, risk assessments are not that elaborate and systematic as presupposed in legislation. Taken together, the findings call for a discussion both within the justice system and in social work.

Tommy Lundström är professor i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Marie Sallnäs är professor i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Kontakt: tommy.lundstrom@socarb.su.se; marie.sallnas@socarb.su.se

Inledning

En av välfärdens utmaningar är att hantera de konflikterande intressen som är koppade till samhällseliga tvångsinterventioner. I socialt arbete är tvångets plats oavbrutet kontroversiellt, men inom barnvården har det aldrig i grunden ifrågasatts. Snarare råder konsensus om att samhället har ett moraliskt grundat uppdrag att – om nödvändigt med tvång – skydda utsatta barn mot bristande föräldraskap. Detta samhällsuppdrag har fått en delvis ny inramning, i en tid som beskrivits som barncentrerad, med ett normativt budskap om att barn och barns intressen på olika sätt ska sättas i centrum (Pösö, Skivenes & Hestbaeck, 2013; Rasmusson et al., 2010; Hennem, 2014). Ett sådant synsätt påverkar i sin förlängning frågan om hur långt föräldrarätten sträcker sig. Även om det finns olika uppfattningar om vilket utrymme föräldrarätten bör ha och vilka missförhållanden som motiverar samhälleligt tvång finns det ett rättsligt reglerat ansvar i både internationella konventioner och i svensk nationell rätt för myndigheter att ingripa om barn riskerar att fara illa (Leviner, 2017; Mattsson, 2017).

Tvångsomhändertaganden av barn i Sverige regleras av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU, SFS 1990:52). Det är kommunernas socialtjänst som ansöker om sådan vård hos förvaltningsrätterna som i sin tur kan avslå eller bevilja vård. Socialtjänsten ansvarar sedan för val av vårdmiljö och själva genomförandet av vården (Sallnäs & Wiklund, 2017).

Den här artikeln handlar om tvångsomhändertaganden av barn på grund av brister i deras hemmiljö. I studien berörs de diskursiva förändringar som skett när det gäller vad som avses med våld mot barn samt vår tids starka fokus på risk och riskbedömningar. Vi koncentrerar oss på "barnskyddets innersta kärna" eller med andra ord de omhändertaganden som inleds "omedelbart" enligt 6 § LVU och vilka skäl som ligger till grund för ingripandena. De flesta tvångsomhändertagandena startar som omedelbara och så har det varit under lång tid (Socialstyrelsen, 2009). Omedelbart omhändertagande innebär att behovet av skydd för barnet är akut och att ett beslut om LVU enligt ordinarie procedur inte kan inväntas. I stället fattas beslutet av socialnämnden och när dessa fall når förvaltningsrätten för beslut om vården ska fortgå är barnet redan placerat i samhällsvård. Det lagliga skydd som finns mot att barn och föräldrar utsätts för oriktiga placeringsbeslut är alltså försvagat, medan skyddsaspekten i stället satts i första rummet, även om beslut om omedelbara omhändertaganden prövas i efterhand av förvaltningsrätterna (Leviner & Lundström, 2017). Årligen inleds mer än 1 000 placeringar med ett omedelbart omhändertagande på grund av brister i hemmiljön (Socialstyrelsen, 2017). Enligt senast tillgängliga statistik påbörjades cirka 1 600 sådana placeringar år 2018, vilket tyder på en inte oväsentlig ökning (Socialstyrelsen, 2019).

Så här formuleras grunderna för omhändertagande på grund av brister i hemmiljön i lagtexten:

Vård skall beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § SFS 1990:52).

Det är alltså inte självklart vad som är sådant bristande föräldraskap att det kan leda till tvångsomhändertagande, men det framgår tydligt att risktänkandet är inlemmat i lagstiftarens resonemang.

Ett utvidgat våldsbegrepp

I ett längre tidsperspektiv kan man se en utvidgning av de brister som anses innebära missförhållanden för barn. Med 1990 års LVU preciserades grunderna genom att misshandel och otillbörligt utnyttjande skrevs in i lagen. Senare anges i samma bestämmelse att misshandeln kan vara fysisk eller psykisk (Leviner & Lundström, 2017). Med anknytning till en ökad barncentrering har viktiga omdefinieringar gjorts inom våldsområdet både i Sverige och andra länder de senaste decennierna. När lagstiftaren talar om barnmisshandel har man i det vetenskapliga samtalet i allt högre grad använt begrepp som våldsutsatthet och med det menat utsatthet för både fysiskt och psykiskt våld. Etablerandet av begreppet våldsutsatthet har inspirerats av kvinnoforskning, där man i dag talar om kvinnovåld snarare än kvinnomisshandel (Øverlien, 2015). På barnavårdsfältet har begreppen våld och våldsutsatthet fått större utrymme. Forskare har kommit att beskriva familjevåld (*domestic violence*) som "the new child abuse" (Keddell, 2014). Våld i hemmet har gått från att ses som ett problem som berör de vuxna så länge barnen inte själva är utsatta för våld, till att utgöra en del av rekvisitetet psykisk misshandel i lagstiftarens mening. I Sverige betraktas barn som bevittnat våld numera som brottsoffer och har rätt till stöd och hjälp från de sociala myndigheterna (SOSF 2014:4; se även Eriksson, Cater & Näsman, 2015). Så här resonerar lagstiftaren när det gäller psykisk misshandel och våld i familjen:

Psykisk misshandel är svår att definiera. Det handlar inte om enskilda händelser utan om en relation och ett förhållningsätt som bl.a. hindrar utvecklingen av en positiv självbild hos barnet. Det kan vara fråga om barn vars föräldrar har en negativ inställning till barnen och som ständigt blir känslomässigt avvisade, barn som kränks, som hotas med att bli övergivna och som terroriseras. Hit hör t.ex. barn som växer upp i hem där det förekommer våld mellan makarna/samborna. [...] Om kvinnan hotas, kränks eller misshandlas i barnens åsyn bör detta kunna räknas som psykisk misshandel för barnet (Prop. 2002/03:53, s. 82).

Utöver dessa allmänna resonemang om psykisk misshandel och våld har hedersförtryck/hedersvåld tillkommit som relativt nya begrepp när det gäller det våld som

unga kan utsättas för. Det märks bland annat i *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer* (SOSFS 2014:4; se även Schlytter & Linell, 2010).

Vi kommer omväxlingsvis att använda begreppen våld respektive misshandel för att därmed knyta an till både lagstiftningen och den aktuella forskningsdiskursen på området. Givetvis kommer vi också att diskutera det som i lagstiftningen går under benämningen brister i omsorgen.

Om risk och riskbedömning

Tvångsomhändertaganden är nära knutna till risktänkande och riskbedömningar. Att barnets hälsa och utveckling anses utsatt för risk är det grundläggande kriteriet för att socialtjänsten och rättsapparaten ska kunna inskränka föräldrarätten. Den prognostiska tanken har gamla rötter, men framträdelseformerna har ändrats. Kraven på vetenskaplig förankring av barnavårdsarbetet är i dag starka och systematiska riskbedömningsinstrument har blivit ett inslag i det praktiska sociala arbetet.

Kritik mot barnavården handlar ofta om brister i de riskbedömningar som gjorts eller att dokumenterade sådana bedömningar saknas (se Vårdanalys, 2018; Lundström, 2019). I lagstiftningen finns emellertid ett tydligt krav på riskbedömning. Man uttrycker det i propositionen bakom lagstiftningen på följande vis:

En avgörande förutsättning för att kunna beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är att det finns en påtaglig risk för att barnets eller den unges hälsa eller utveckling skadas. Detta kräver en mycket komplicerad och noggrann riskbedömning (Prop. 2002/03:53, s. 81–82).

Alltså kräver lagstiftningen av domstolen (och av det material som socialtjänsten förser den med) att man förhåller sig till riskfrågan, det vill säga att man bedömer hur missförhållanden i dag relaterar till framtida risker för barnet. Det kräver någon form av kausala resonemang av typen: givet de observerade faktorerna $x_1 \dots x_n$, så kommer y med hög sannolikhet att inträffa (se Munro et al., 2017, om riskbedömning).

Syfte

Syftet med artikeln är att analysera LVU-domar vid förvaltningsrätter i relation till det ovan skisserade diskursiva landskapet. Analysen görs mot bakgrund av ökat fokus på barns behov av skydd, särskilt mot olika former av våldsutsatthet, samt ett alltmer framträdande risktänkande. Vi koncentrerar oss dels på hur skälen till placeringarna framträder i domarna, dels på hur man i texterna hanterar risk och riskbedömningar.

Artikeln riktar ljuset mot hur de samhällseliga motiven ser ut för att göra ett så kraftigt intrång i familjesfären som ett omhändertagande mot barns och/eller föräldrars vilja är. Vi intresserar oss specifikt för omhändertaganden som inleds omedelbart och

som görs på grund av brister i barnets hemförhållanden, så kallade miljöfall. Det är i dessa fall i huvudsak föräldrarnas brister som motiverar placering, inte – som i de så kallade beteendefallen – hur barnet själv betar sig (beteendefall § 3 och miljöfall § 2 LVU kan ibland överlappa, men vi har inte tagit med ärenden där rätten hänvisar till båda paragraferna i studien).

Trots sin ingripande karaktär, finns det förvånansvärt lite forskning om omedelbara omhändertaganden både med avseende på hur de rättsliga systemen fungerar och vilka barn som berörs. Under senare år syns emellertid ett ökat intresse i flera länder. Bland nordiska studier märks Storhaug och Kojan (2017) och Storhaug, Kojan och Fjellvikås (2018) som analyserat omedelbara omhändertaganden (*emergency placements*) från föräldrars respektive professionellas perspektiv. I Lerum (2018) jämförs omedelbara omhändertaganden i Tyskland respektive Norge, medan Lamponen, Pösö och Burns (2018) jämför Finland och Irland. Studierna visar på skillnader mellan länderna, både när det gäller socialarbetares hantering av den här typen av fall och den inramning som lagstiftning och organisatoriska förhållanden ger.

När det gäller vad som karakteriserar de barn som placeras i samhällsvård (omedelbart eller på annat sätt) visar forskning att det är en socialt starkt selekterad grupp, ofta med problem inom flera olika områden. Det gäller i Sverige och det gäller internationellt (Socialstyrelsen, 2010; Simkiss, Stallard & Thorogood, 2013). Internationella och svenska studier har också pekat på ett intergenerativt mönster, det vill säga att barn till föräldrar som varit i samhällsvård löper ökad risk att själva bli placerade (Jackson Foster, Beadnell & Pecora, 2015; Mertz & Andersen, 2016). I studier av vilka barn som blir placerade och varför, är det sällsynt att man skiljer ut de som placeras omedelbart på grund av hemförhållanden – den grupp vi intresserar oss för i den här artikeln.

Metod och urval

Studiens material består av domar från förvaltningsrätter. De avser beslut om ansökan från socialtjänsten om att inleda placeringar enligt 6 § LVU, som sedan gått vidare till rätten för beslut om vård med placering enligt 2 § LVU (barnet är alltså placerat vid rättens slutliga avgörande). Domar från tre förvaltningsrätter (av sammanlagt tolv) med geografisk spridning ingår i studien. Vi har begärt ut samtliga domar under perioden 1 augusti 2016 till 30 juli 2017 (totalt 211). De flesta domar avser endast ett barn, men många avser två eller flera syskon. I resultatredovisningen presenterar vi först kort de 293 barn som domarna gäller, men i övrigt är analysenheten de 211 domarna.

Urvalet av domar är relativt stort, men det går inte med säkerhet att generalisera till landet som helhet. De tre förvaltningsrätterna har emellertid ett stort befolk-

ningsunderlag och inbegriper kommuner av olika karaktär (storstäder och mindre landsbygdskommuner i norra, södra och mellersta Sverige) vilket talar för god variation i materialet. När vi jämför LVU-besluten mellan de tre förvaltningsrätterna, framträder relativt små skillnader i fråga om barnens ålder, kön och skäl till placering.

Valet av empiriskt underlag innebär att omhändertagandena i studien analyseras genom den lins som förvaltningsrätternas domar i LVU-mål utgör. Det betyder begränsningar i de frågor man kan ställa, men dokumenten innehåller grundläggande fakta om barn och föräldrar, liksom skälen för beslut om LVU-placering som de beskrivs av rätten (Lundström, 2008).

Materialets beskaffenhet gör att vi endast redovisar enkla kvantitativa data när det gäller barnen och skälen till placering. Det faktum att materialet inte tillkommit för forskningsändamål gör det mindre lämpat för statistiska sambandsanalyser. Huvuddelen av analysen är kvalitativ (Braun & Clarke, 2006). Vi har undersökt vilka skäl, med åtföljande argumentation, som rätten för fram för att motivera tvångsvården. De angivna skälen och argumentationen kring dem kan grunda sig på det som finns i socialtjänstens utredningar (inkl. bilagor med eventuella intyg från t.ex. läkare eller utredningshem) och det som kommer fram vid de muntliga förhandlingarna, vilket beskrivs i domarna. Inledningsvis har vi sökt efter typer av missförhållanden eller problem som anges i domarna och sedan delat in beskrivningarna i tio olika slag av skäl för besluten. Utgångspunkten har varit tidigare studier och egen kännedom om tänkbara skäl, vilka sedan justerats något under arbetets gång. Vi har grupperat skälen i två övergripande kategorier: *våld, konflikter och övergrepp* respektive *oförmåga att klara barns behov*. Vi har också undersökt hur man i domarna förhåller sig till riskbedömningar, närmare bestämt hur man relaterar olika missförhållanden till framtida risker och vilka slag av resonemang om kausala samband som förs.

Studien har godkänts av Etikprövningsnämnden i Stockholm. I citaten har barn och föräldrar anonymiserats liksom namnen på de förvaltningsrätter som ingår i studien. I texten presenteras citat som illustrationer till de olika typer av skäl som förekommer i domarna. Vi har valt citat som är allmänt hållna och principiella i den meningen att de representerar typer av missförhållanden eller problem. Citat som närgånget och detaljerat beskriver hur problematiker gestaltar sig har undvikits, främst för att hindra identifiering. Frånvaron av detaljer innebär möjligen att graden av allvar i de förhållandena som många barn lever under inte illustreras tydligt. Genomgående används begreppet barn, oavsett ålder. Kön anges endast när det har betydelse för analysen.

Resultat

Vi presenterar först grundläggande fakta om de 293 barn som fallen rör och därefter är de 211 domarna analysenhet.

Vilka är barnen?

Av tabell 1 framgår att LVU-placeringarna avser barn i alla åldersgrupper, men med övervikt av yngre barn. Drygt fyrtio procent av de 293 barnen är i förskoleåldern, en knapp tredjedel i "mellanåldern", 7–12 år, medan nära en fjärdedel utgörs av tonåringar. Att skydda barn genom att inleda en placering omedelbart är alltså inte något som endast berör små barn, utan har också bedömts vara påkallat för en relativt stor grupp tonåringar. Vi kan också se en övervikt av flickor, något vi återkommer till.

Tabell 1. Barnens ålder och kön, n = 293

	Antal	Procent
<i>Förskoleåldern</i>		
0–1 år	50	17,1
2–6 år	83	28,3
Summa	133	45,4
<i>Mellanåldern</i>		
7–12 år	94	32,1
Summa	94	32,1
<i>Tonåringar</i>		
13–15 år	40	13,7
16–18 år	26	8,9
Summa	66	22,6
<i>Barnens kön*</i>		
Flickor	165	56,5
Pojkar	127	43,5
Totalt	293	100

*I ett fall saknas uppgift om kön, pga. skyddade personuppgifter.

Vilka skäl för att besluta om placering framkommer i domarna?

Här presenteras de närmare omständigheter som beskrivs i domarna och som utgör skäl för placering enligt LVU. De missförhållanden som beskrivs är indelade i tio typer av skäl som inte ömsesidigt utesluter varandra. I många fall anförs flera händelser eller

förhållanden som skäl till att barnet placeras (i genomsnitt har vi kodat 2,7 skäl per dom). Indelningen i de övergripande kategorierna *våld, konflikter och övergrepp* respektive *oförmåga att klara barns behov* är grov, men är till för att fånga sådana skäl som handlar om våld eller andra beteenden som riktar sig mot barnen. Vi har valt att göra en relativt finjusterad uppdelning av kategorin *våld, konflikter och övergrepp* genom att exempelvis inkludera *barn har bevittnat våld*. Detta inte minst för att vi intresserar oss för den utvidgning av våldsbegreppet som vi tidigare pekat på.

Tabell 2. Skäl till omhändertagande, (n = 211 domar)

Skäl till omhändertagande	Procent (n = 211)
<i>Våld, konflikter och övergrepp</i>	
Hög konfliktnivå i hemmet	52,6
Fysiskt våld mot barn	39,8
Barnen har bevittnat våld	37,0
Psykisk misshandel	30,8
Hedersvåld/förtryck	14,2
Sexuella övergrepp	4,7
<i>Oförmåga att klara barns behov</i>	
Misskötsel av barn	42,2
Föräldrars missbruk av droger/alkohol	30,8
Allvarliga psykiska problem/kognitiv funktionsnedsättning/ neuropsykiatriska problem	28,9
Föräldrars kriminalitet/kriminell miljö	4,7

Våld, konflikter och övergrepp

I hälften (52,6 %) av fallen har *hög konfliktnivå i hemmet* utgjort skäl för omhändertagande. Det här missförhållandet ses inte som ett skäl i sig för att omhänderta barn utan fungerar som en del i en argumentation där det förekommer tillsammans med andra problem. I sin renodlade form betyder det att föräldrar bråkar, slåss eller hotar varandra och ofta spelar faderns aggressivitet en huvudroll. Ett citat om ett barn i förskoleåldern illustrerar:

Föräldrarna har uppgetts ha svårt att kontrollera sina impulser och hamnar ofta i högljudda bråk med varandra, även i [barnets] närvaro (Förvaltningsrätt 1).

I fyra av tio domar (39,8 %) anges som skäl *fysiskt våld mot barn*. Här följer ett citat som är ett närmast klassiskt exempel på barnmisshandel:

Anmälan inkom från barnkliniken gällande misstanke att [barnet] blivit utsatt för barnmisshandel. Läkare har varit tydliga med att det gäller någon form av yttre våld eller belastning (Förvaltningsrätt 2).

Beskrivningar av våldsutsatthet begränsas inte till små barn. I ett fall som gäller en tonåring finns en detaljerad beskrivning av föräldrarnas fysiska misshandel. En av föräldrarna har bland annat dunkat barnet i väggen och föräldrarna ska

ha slagit [barnet] med olika tillhyggen (Förvaltningsrätt 1).

Våld mot två barn i "mellanåldern" beskrivs av rätten som "i vart fall mildt" men ändå tillsammans med "hot om grövre våld" tillräckligt för att utgöra skäl för omhändertagande. Det enligt rätten milda våldet handlar om "dragen i öronen", "dragen i nackhåren" och "smiskad på rumpan". Så här resonerar rätten:

[Barnen] har detaljrikt och vid upprepade tillfällen målat upp en hemmiljö där de vid bus och övertramp utsätts för i vart fall mildt våld samt hot om grövre våld. Det är svårt att avgöra exakt hur våldet sett ut och i vilken omfattning det har förekommit. Samtidigt är all form av fysisk våldsanvändning mot barn allvarligt och riskerar att skada barnens hälsa och utveckling (Förvaltningsrätt 2).

Vi vill påminna om vårt inledande resonemang om att våld i hemmet som bevittnas av barn i dag betraktas som en form av psykisk misshandel. Det är inte ovanligt att det faktum att barn bevittnat våld ingår som skäl för besluten om omhändertagande, också om det handlar om mycket små barn. Följande citat får illustrera *barnen har bevittnat våld* (37,0 %). Det avser ett barn som är knappt ett år:

Det finns också iakttagelser från utomstående personer om att [modern] och [fadern] har varit våldsamma mot varandra i [barnets] närvaro (Förvaltningsrätt 3).

Och i en annan dom som avser ett barn i förskoleåldern skriver man:

Oenighet i vårdnadsfrågan leder till konflikter, vilka [barnet] ofta bevittnar. Konflikterna har ibland även haft inslag av fysiskt våld (Förvaltningsrätt 3).

I en knapp tredjedel (30,8 %) av domarna anføres att barnen har utsatts för *psykisk misshandel*. Ett ”renodlat” exempel visas i följande fall, som rör en tonåring:

[Barnet] utsätts i sin hemmiljö för systematiska kränkningar, nedvärdering och ett skuldbeläggande beteende av sin pappa. Pappan har ett skrämmande och aggressivt beteende som påverkar [barnet] negativt (Förvaltningsrätt 1).

Ett exempel på hur skälen *psykisk misshandel* och *barnen har bevittnat våld* kan vara svåra att skilja åt visar följande citat som också det rör ett barn i tonåren:

Rekvisitet psykisk misshandel är uppfyllt, då [barnet] under lång tid och med regelbundenhet har bevittnat allvarligt våld och annan kränkande behandling av närstående. Därigenom har [barnet] utsatts för omfattande stress och påtaglig rädsla för sin egen och systemens säkerhet och hälsa (Förvaltningsrätt 1).

Den form av våld som handlar om unga i *hedersvåld/hedersförtryck* gäller för 14,2 procent. Dominansen av flickor i den gruppen är så gott som total och en förklaring till att flickor är i majoritet i materialet som helhet. Förtrycket kan handla om arrangerade och påtvingade äktenskap och inkludera våld mot de utsatta barnen som ofta, men inte alltid, är i tonåren.

Ett citat, avseende flera barn i förskole- och mellanålder, får illustrera hur man resonerar i ett ärende där hedersförtrycket är tätt sammanvävt med faderns våld mot både modern och barnen. I domen skriver man:

att [fadern] genom omfattande kontroll har begränsat barnens vardag utifrån hedersnormer på ett skadligt sätt samt att barnen tidigare själva har varit utsatta för våld av [fadern] när familjen levde i [ett annat land] (Förvaltningsrätt 3).

Sexuella övergrepp förekommer i mindre än 5 procent av fallen. Övergreppen är i de fall vi funnit hopflätade med andra problem, som fysiskt våld mot barn och hedersförtryck. Här illustreras det med ett citat som innebär en riskbedömning och som baseras på vad som hänt de äldre syskonen till en flicka i spädbarnsåldern:

Nämnden har som grund för ansökan i huvudsak anført att [flickan] riskerar att bevittna och/eller utsättas för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld i hemmiljön från hennes far såsom hennes äldre syskon har gjort (Förvaltningsrätt 1).

När det gäller *våld, konflikter och övergrepp*, kan vi sammanfattningsvis konstatera att de utvidgningar av våldsbegreppet som skett de senaste åren har satt tydliga spår i

domarna. Det gäller till exempel de konflikter i hemmet och det våld som de omhändertagna barnen inte direkt blivit offer för, men som är en del av deras utsatta situation. Till det kommer att det "milda våld" som i något fall beskrivs som tillräckligt skäl för omhändertagande knappast skulle lett till det ett antal decennier tillbaka.

Vi citerade inledningsvis lagstiftarens syn på förhållandet mellan psykisk misshandel och våld i familjen (Prop. 2002/03:53, s. 82). Enligt lagstiftarens intentioner ska i det överordnade begreppet psykisk misshandel inkluderas både sådant som riktar sig direkt mot barnen, exempelvis känslomässig avvisning och kränkningar, och situationer där barn inte är direkt måltavla, exempelvis när barn bevittnat våld mellan föräldrarna. Det tycks som om det synsättet fått genomslag i de domar som vi analyserat.

Ytterligare en utvidgning av våldsbegreppet representeras av hedersförtryck, kopplat till hederskultur och hedersvåld (se t.ex. Schlytter & Linell, 2010; Linell, 2017). Begreppen som sådana är relativt nya och hedersförtryck har på relativt kort tid etablerats som socialt problem. I domarna ser vi tydliga uttryck för hedersförtryckets olika former, bland annat genom vardagsförtryck, men också tvångsäktenskap. Rent numerärt kan vi konstatera att omhändertaganden som motiveras av hedersförtryck bidragit till att flickor är överrepresenterade i materialet.

Oförmåga att klara barns behov

Oförmåga att klara barns behov anknyter till lagstiftningens rekvisit "brister i omsorgen". Vi har använt begreppet *misskötsel av barn* (förekommer i 42,2 % av fallen) för oförmåga som enligt rätten innebär att barnen är i direkt fara, men också sådan misskötsel som innebär risk i framtiden. Här tas upp problem som barnens hygien, missade besök hos läkare, barnavårdscentral eller tandläkare. För framför allt de yngre barnen kan det handla om misskötsel i psykologiska former. Det kan gälla bristande anknytning mellan föräldrar och barn eller att föräldrar beskrivs som psykologiskt otillgängliga, avstängda eller på annat sätt utan förmåga att läsa av barns signaler. Men också för barn i tonåren förekommer misskötsel av barn. Då kan det bland annat gälla att föräldrarna inte får barnen att gå till skolan eller att det saknas mat i hemmet.

Följande citat som berör ett barn i förskoleåldern är exempel på en psykologisk problematik som redan skapat problem för barnet:

Vid hembesöket uppfattade socialtjänstens utredare samspelet mellan mamma och son som i princip obefintligt. [Modern] upplevdes av utredarna som påverkad av något och så frånvarande att det förelåg risk för att [barnet] skulle utsättas för omedelbar fara. Hon varken såg eller hörde [barnet] och [barnet] vände sig över huvud taget inte till henne för stöd eller hjälp (Förvaltningsrätt 3).

Följande citat handlar om ett litet barn där man, vid det utredningshem där barnet placerats vid det omedelbara omhändertagandet, konstaterat att modern som placerats tillsammans med barnet inte kan tillgodose basala behov:

[Modern] tittade sällan eller aldrig på vad [barnet] gjorde och hon gav [barnet] leksaker som inte var lämpliga. Hon lämnade [barnet] på skötbordet (Förvaltningsrätt 3).

Föräldrars missbruk av droger/alkohol anges i en knapp tredjedel av fallen (30,8 %). Följande citat om ett barn i förskoleåldern visar också hur olika skäl kan vara sammanvävda, i detta fall missbruk, våld och psykisk misshandel:

[Modern] har fått två anfall relaterade till överkonsumtion av alkohol och har varit inlagd på sjukhus. [Barnet] har också bevittnat hur mamman i berusat tillstånd haft hallucinationer, varit aggressiv och utövad våld mot familjemedlemmar. [Modern] uppges vara en god förälder när hon är frisk och nykter, men det finns uppgifter om att hon utsätter [barnet] för psykiskt och fysiskt våld när hon är onykter (Förvaltningsrätt 2).

I en dom avseende ett litet barn, knyts missbruket till brister i omsorgen genom ett resonemang om vilka risker missbruket för med sig:

Mamma utsätter [barnet] för risker dagligen genom sitt missbruk samt att hon vistas i miljöer med missbrukande vuxna, där det finns mediciner och sprutor tillgängliga. [Barnet ...] behöver ständig tillsyn, vilket hon inte får när mamma bl.a. tar sömnmedel (Förvaltningsrätt 2).

Vi har valt att samla ihop skäl som har att göra med föräldrars psykiska problem under en rubrik – *allvarliga psykiska problem/kognitiv funktionsnedsättning/neuropsykiatriska problem* (28,9 %) – trots att de handlar om olikartade problem. Vårt motiv är att man i domarna ofta undviker att använda explicita psykiatriska diagnoser. I vissa domar finns beskrivningar som kan tolkas som kognitiv nedsättning hos föräldrar, men det är inte tydligt uttryckt. I stället kan man i försiktiga ordalag beskriva att föräldrarna har stora svårigheter att klara sin egen dagliga tillvaro och/eller har stöd enligt LSS, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387). Följande citat som avser ett spädbarn är exempel på det:

Utredningen i målet visar att [modern] själv är i behov av omfattande stöd i vardagen och att hon på grund av detta brister i förmågan att möta [barnets] behov. [Modern] har uppvisat svårigheter till samspel och en oförmåga att möta [barnets] grundläggande behov av omsorg och säkerhet (Förvaltningsrätt).

I nedanstående citat som handlar om ett spädbarn är man mer konkret avseende föräldrarnas problem:

[Fadern] har [en neuropsykiatrisk störning] och har diagnosticerats med kronisk depression. [Modern] har [...] mått psykiskt dåligt efter [barnets] födsel. Hon har själv uppgett att hon lider av en kronisk depression. Båda föräldrarna har behov av rutiner och struktur för att klara sin vardag (Förvaltningsrätt 3).

För allvarliga psykiska problem utan specifik diagnos får följande utgöra exempel. Här ser vi också att den psykiska ohälsan och moderns materiella utsatthet vävs ihop:

[Modern] har en väldokumenterad psykisk ohälsa vilken hon har vårdats för. Hon har nu slutat att medicinera och saknar bostad och inkomst (Förvaltningsrätt 1).

Föräldrars kriminalitet/kriminell miljö anförs i få fall (4,7 %). Här är ett exempel på hur rätten kan resonera om två barn i mellanåldern, där faderns fängelsevistelse rent konkret innebär att han inte kan ta hand om barnen, men där kriminaliteten också ses som en riskfaktor för barnen:

[Fadern] har blivit dömd för flera brott till fängelse, vilket för närvarande omöjliggör att han ansvarar för barnens omvårdnad och omsorg. Hans kriminalitet är också i sig en stor riskfaktor för barnen (Förvaltningsrätt 2).

Sammanfattningsvis utgör kategorin *oförmåga att klara barns behov* en mer historiskt etablerad kategori än de olika våldsrelaterade skäl som vi tidigare diskuterat. Lundström (1993) visar till exempel i sin undersökning om tvångsomhändertaganden på grund av brister i hemförhållanden mellan 1930- och 1970-talen, att de vanligaste skälen till ingripanden var föräldrars missbruk och det vi kallat misskötsel av barn.

Förvaltningsrätterna använder sig relativt sällan av regelrätta psykiatriska diagnoser för att beskriva föräldrarna och deras förmåga att ta hand om barnen. Domarna bygger i stället i huvudsak på en slags vardagsbeskrivningar av hur föräldrarna hanterar barnen och sig själva i det dagliga livet och i pressade, ibland dramatiska, situationer.

Det är i beskrivningar av *oförmåga att klara barns behov* som man oftast hittar psykologiserande analyser, till exempel när man beskriver föräldrarnas brister i att knyta an till barnen. I det sammanhanget krävs ofta också en slags bedömning av framtida risker. Detta eftersom det inte är ovanligt att problemen ännu inte påverkat barnen, men där man gör ett antagande om att så kommer att ske om inget görs. Till den frågan återkommer vi.

Socioekonomi och migrationsrelaterade problem

Avslutningsvis och utanför tabellens kategorier: De materiella omständigheter familjerna lever under skymtar i få domar och finns inte med i tabell 2 eftersom det inte utgör skäl i sig i förvaltningsrätternas argumentation. I litteraturen beskrivs ett starkt samband mellan familjers fattigdom och placeringar i samhällsvård, men att det inte är givet vad det betyder för hur fattiga familjers föräldraförmåga bedöms (se Andersson, 2010). I de domar vi gått igenom nämns i några fall att familjen riskerar vräkning, att elen är avstängd på grund av obetalda räkningar eller att man bor mycket trångt. Det kan också framgå att oro för ekonomin tagits upp av föräldrarna, men vilken betydelse den typen av problem har för föräldraförmågan diskuteras i allmänhet inte närmare och det förs sällan explicita resonemang relaterat till de risker barnet löper på grund av familjens ansträngda ekonomiska förhållanden.

I fråga om familjernas etniska bakgrund, saknas systematiska uppgifter i domarna. Det går emellertid att utläsa en rad migrationsrelaterade problem i familjerna. Det kan till exempel handla om att familjen är geografiskt splittrad, att föräldrar eller barn visar tecken på trauma på grund av upplevelser under krigs- eller flykttförhållanden, enstaka fall av barnäktenskap eller att föräldrarna uppvisar allmän okunskap om hur det svenska välfärdssystemet fungerar. Liksom för de ovan beskrivna skälen för placering, är migrationsrelaterade problem ofta sammankopplade med andra svårigheter, vilket framgår av nedanstående korta citat:

Vårdnadshavaren har en ansträngd ekonomi, inget arbete och inget stabilt boende och är inte integrerad i Sverige (Förvaltningsrätt 1).

Hur hanteras risk och riskbedömningar?

Som vi pekade på inledningsvis kräver lagstiftningen att rätten, på basis av socialtjänstens utredning och vad som framkommit i förhandlingarna, gör en "noggrann riskbedömning" i vilken det görs troligt att barnets hälsa och utveckling hotas om omhändertagande inte sker. Det handlar med andra ord om en bedömning av sannolikhet baserad på en värdering av vad som har hänt och vad som riskerar att hända. Som tidigare påpekats handlar det i grund och botten om att etablera ett kausalt resonemang

när det gäller sannolikheten att något ska inträffa – givet det som är känt. Observera att det inte handlar om en enkel orsaksförklaring: det är med andra ord inte nödvändigt – men högst sannolikt – att missförhållandet för barnet kommer att uppträda (Munro et al., 2017). Den typen av resonemang – Munro et al. (2017) talar om att etablera ett *causal narrative* – är särskilt framträdande när det gäller de problem som vi fört till kategorin *oförmåga att klara barns behov*. Följande är ett mycket kortfattat exempel:

Mot bakgrund av bl.a. sin psykiatriska problematik, har [föräldrarna] begränsade möjligheter att tillgodose [barnets] behov även i framtiden (Förvaltningsrätt 1).

Psykiatriska problem är i detta fall nuet och begränsade möjligheter att tillgodose [barnets] behov är framtiden. Det är viktigt att komma ihåg den osäkerhet som alltid är kopplad till sådana resonemang. Man kan för det första aldrig vara säker på att fånga in alla risker och skyddande faktorer och för det andra kan man inte vara fullständigt säker på utfallet av ett visst handlande, vare sig det innebär att "göra något" eller "inte göra något" (Munro, 2019).

Vi kan identifiera två slag av kausala resonemang baserade på hur man betraktar problembilden i familjerna: (1) barnet har ännu inte kommit till skada men riskerar att göra det om det inte omhändertas, (2) barnet har redan kommit till (viss) skada och de problem som orsakat skadan riskerar att fortsätta.

Ett ovanligt tydligt exempel på (1) är följande citat om ett barn i förskoleåldern:

Risikfaktorerna kring [barnet] är många och vissa är mycket allvarliga. Även om missförhållandena ännu inte har lett till någon konstaterad skada är risken för skada ändå påtaglig. Det är således inte förhållandena i sig som utgör grunden för ingripandet utan de konsekvenser som dessa kan få för [barnets] hälsa och utveckling på kort och lång sikt (Förvaltningsrätt 3).

Och i följande tidigare nämnda citat om ett spädbarn:

[Barnet] riskerar att bevittna och/eller utsättas för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld i hemmiljön från hennes far såsom [barnets] äldre syskon har gjort (Förvaltningsrätt 1).

I de här fallen har barnen ännu inte kommit till skada, men det görs en prognos (baserad på en sannolikhetsbedömning) om att det finns risk för att skada kommer att inträffa, givet de problem som finns i familjen eller som i det senare fallet, vad som redan hänt de äldre syskonen. I det sistnämnda resonemanget ligger ett antagande om att fadern (med hög sannolikhet) kommer att fortsätta sitt beteende.

Som framkommit, kanske särskilt under avsnittet *våld, konflikter och övergrepp*, finns ett antal exempel på situationer där skada redan uppkommit, till exempel genom att föräldrarna misshandlat barnen eller utsatt dem för hedersförtryck och där det mer eller mindre explicit görs tydligt att man menar att det skadliga beteendet från föräldrarnas sida kommer att fortsätta.

Ett kortfattat citat får exemplifiera hur man resonerar prognostiskt i de fallen:

Det finns således en risk för att [barnet] utsätts för ytterligare våld om [barnet] inte skyddas från [faderns] missbruk (Förvaltningsrätt 3).

Nyckelordet i citatet är *ytterligare våld*. Rätten menar att det finns en risk att barnet kommer att bli utsatt för fortsatt våld i framtiden om det inte skyddas från det pågående missbruk fadern uppvisat. Riskbedömningen är inbäddad i ett antagande att den nuvarande situationen kommer att bestå om barnet stannar i hemmet.

Oavsett om riskbedömningarna görs på basis av (1) barnet ännu inte skadat eller (2) barnet kommit till skada, så är de sällan särskilt elaborerade. De aktuella förhållandena är tydligt dokumenterade, men det saknas ofta en välutvecklad diskussion av kopplingen mellan "nuet" och analyser av de framtida riskerna på kort och lång sikt, med andra ord hur rätten värderar sannolikheten för en negativ utveckling och i så fall allvaret i en sådan.

Diskussion

I artikeln diskuterar vi de samhälleliga motiven för att göra omhändertaganden mot barns och/eller föräldrars vilja på grund av brister i hemförhållanden. Vi har analyserat LVU-domar vid förvaltningsrätter mot bakgrund av några viktiga förändringar i det diskursiva landskapet. Vi har kunnat konstatera att omhändertaganden av barn som inleds omedelbart och som görs på grund av brister i hemförhållanden är något som berör barn i alla åldrar, även om barnen i förskoleåldern står för knappt hälften. Vi fann också att flickor var överrepresenterade, något som kan knytas till ingripanden på grund av hedersförtryck. I analysen av skäl till omhändertagande, framgick att det ofta fanns problem inom flera områden i familjerna, det vill säga det var ett antal skäl som anfördes för att motivera rättens beslut. Skälen går i varandra och vävs ihop i en övergripande beskrivning av missförhållandena i familjen.

När det gäller kategorin *våld, konflikter och övergrepp* har vi ägnat relativt stort intresse åt de olika typer av våld som beskrivs i domarna. Här kan vi se tydliga uttryck för den utvidgning av våldsbegreppet som skett i lagstiftning och vetenskaplig diskurs. Hög konfliktnivå i hemmet och att barn bevittnat våld är relativt frekvent anförda skäl. Hedersförtryck har lagt ytterligare en typ av våldsrelaterad problematik till "katalogen"

av skäl. Sammantaget förefaller det som att den utvidgning som skett av vad som i dag betraktas som våld avspeglar sig i hur rätten resonerar om skäl till tvångsomhändertagande. I lagstiftningens termer blir psykisk misshandel det rekvisit som ofta svarar mot sådana missförhållanden. Att förvaltningsrätterna använder lagstiftningens "misshandelsterminologi" är givetvis inte förvånande, lagstiftningen är arbetsredskapet. Samtidigt kan vi notera att resonemangen i domarna inte sällan knyter an till en bredare och samtida våldsdiskurs. Men spelar det någon roll i praktiken, har det till exempel lett till att fler barn omhändertas på grund av en utvidgning av våldsbegreppet? Det kan naturligtvis inte uteslutas, men det kan också vara så att "gamla" problem omformuleras och ges ny språkdräkt. Frågan är värd att diskutera både inom rättssystemet och i socialt arbete, särskilt mot bakgrund av att antalet omedelbara omhändertaganden tycks öka.

I fråga om den andra huvudkategorin av skäl – *misskötsel av barnen* – kan det handla om att barns basala behov inte tillgodoses eller de risker föräldrars missbruk för med sig. Men det kan också röra sig om omsorgsbrister uttryckt i psykologiska termer, exempelvis att föräldrarna är känslomässigt avstängda eller utan förmåga att läsa av små barns kommunikation.

Familjernas socioekonomiska förhållanden beskrivs i enstaka fall, men förefaller ha liten betydelse i bedömningar av föräldraförmågan, även om man kan konstatera att det i första hand är fattiga familjer som drabbas. I fråga om familjernas etniska bakgrund, saknas i de flesta fall uppgifter i domarna, även om migrationsrelaterade problem redovisas. I vissa fall ses migrationsbakgrunden som tätt kopplad till missförhållandena i familjen. Här kan det handla om både hedersförtryck och posttraumatisk stress hos föräldrarna.

Det är relativt ovanligt att förvaltningsrätterna använder sig av etablerade psykiatriska diagnoser av föräldrar. Man kan spekulera i vad det beror på, men ett rimligt antagande är att domarna i det avseendet avspeglar socialarbetarnas utredningar. När domstolarna presenterar skälen till omhändertagandena gör man det framför allt med hjälp av mer eller mindre dramatiska vardagliga beskrivningar av familjens liv, vare sig det handlar om på vad sätt våld utövas eller hur misskötsel av barn tar sig uttryck. Den typen av vardagsbeskrivningar har starka historiska rötter i barnavårdsutredningar (Lundström, 1993).

När det gäller riskbedömningar och prognoser kan man identifiera två typer av kausala resonemang, dels situationer där barnet kommit till skada och där riskbedömningen handlar om sannolikheten för att problemen ska fortsätta, dels situationer där barnet inte kommit till skada men riskerar att göra det i framtiden. I det förstnämnda fallet (typiskt sett ett misshandlat barn) är riskbedömningarna ofta mycket rudimentära och det faktum att barnet redan blivit skadat blir skäl nog till ett omhändertagande. I det andra fallet (typiskt sett föräldrar som inte knyter an till barnet) är riskbedömningarna ofta något mer utvecklade.

Man kan sammantaget diskutera huruvida riskbedömningarna och prognoserna som de avspeglar sig i domarna lever upp till lagstiftarens krav på mycket komplicerade och noggranna riskbedömningar (Prop. 2002/03:53, s. 82). De kausala resonemang som förs i domarna handlar om att identifiera problemet (t.ex. barnmisshandel), hitta en orsak (t.ex. missbruk) och yttra sig om sannolikheten att problemen fortsätter eller att nya problem kommer till. Det är i det sista steget, det vill säga bedömningen av framtiden, som svagheter i förhållande till en ”noggrann riskbedömning” främst framträder. Ofta saknas en elaborerad diskussion av hur man ser på kopplingen mellan aktuella förhållanden och framtida risker för barnet. I vilken grad domarna kan – och bör – utvecklas i det avseendet och vilket underlag från framför allt socialtjänsten som i så fall skulle krävas, är en fråga att belysa vidare. Vi vill dock påpeka att i internationell forskning förs en kritisk diskussion om i vilken mån barnavårdsarbetet är på väg att bli alltför fokuserat på att hantera risker, med inslag av mekanisk och byråkratisk handläggning, när barns och föräldrars behov ska bedömas (Munro, 2019; Lundström, 2019; Hayes & Spratt, 2012; Keddell, 2014).

Vi vill understryka att vad vi ser i domarna är barnens och familjernas förhållanden som de ses av domstolarna. Domarna bygger i sin tur på utredningar skrivna av en eller flera socialsekreterare (utredningar som i sin tur kan bygga på journalanteckningar och skriftliga utlåtanden av olika slag, t.ex. från utredningshem där barn vistas under tiden de är omedelbart omhändertagna) samt de muntliga förhandlingar som hålls i rätten. Domar skrivs i första hand för att motivera det beslut som fattas för de aktuella aktörerna (föräldrar, socialtjänst, barnen och deras ombud samt högre rättsliga instanser). Det betyder att alla problem eller styrkor som finns i familjen inte nödvändigtvis rapporteras i texterna; i vissa fall kanske för att man inte tycker att det behövs. Det kan till exempel handla om att inte i onödan skuldbelägga föräldrar (vi har stött på skrivningar där rätten framhåller att de inte tvivlar på att föräldrarna älskar sina barn) eller att inte underminera domarna genom att lyfta fram föräldrarnas kapacitet. Sådant har naturligtvis betydelse för hur man kan analysera den här typen av material (Lundström, 2008).

Som vi ser det (med erfarenhet både som socialarbetare och forskare) representerar dessa ärenden, i de allra flesta fall, ett stort lidande för barnen i den aktuella situationen och/eller i framtiden. Däremot är det inte alltid uppenbart för oss varför det behövdes just ett omedelbart omhändertagande, med undantag för till exempel de fall då man behövt ingripa för att stoppa en akut misshandelssituation. Här vill vi understryka att vi inte haft tillgång till de barnavårdsutredningar som är underlag för besluten, vilket kanske skulle gjort skälen till de akuta ingripandena tydligare.

Att beslut om omhändertaganden av barn är välgrundade och mycket noga genomtänkta är en förutsättning för både socialtjänstens och det juridiska systemets

legitimitet inom det här området. Vi identifierade inledningsvis vissa normativa förskjutningar när det gäller synen på barn och deras position – barn och deras intressen ska sättas i centrum. Det innebär emellertid inte att den grundläggande motsättningen mellan barns behov av skydd å ena sidan och föräldrars rätt å den andra försvinner eller blir lätt att hantera, särskilt i en situation med allt starkare fokus på barns våldsutsatthet. Här är det snarare frågan om en specifik utmaning för en del av välfärdssystemet som främst berör barn och familjer i stor utsatthet och där frågan om hur gränserna för samhällets ansvar ska dras till sin spets.

Referenser

- Andersson, G. (2010) Barn, fattigdom och social barnavård. *Socionomens forskningssupplement. Socionomen*, 4: 32–41.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77–101.
- Eriksson, M., Cater, Å.K. & Näsman, E. (red.) (2015) *Barns röster om våld. Att lyssna, tolka och förstå*. 2 uppl. Malmö: Gleerups.
- Hayes, D. & Spratt, T. (2012) Child welfare as child protection then and now. What social workers did and continue to do. *British Journal of Social Work*, 44(3): 615–635.
- Hennum, N. (2014) Developing child-centered social policies. When professionalism takes over. *Social Sciences*, 3(3): 441–459.
- Jackson Foster, L.J., Beadnell, B. & Pecora, P.J. (2015) Intergenerational pathways leading to foster care placement of foster care alumni's children. *Child & Family Social Work*, 20(1): 72–82.
- Keddell, E. (2014) Current debates on variability in child welfare decision-making. A selected literature review. *Social Sciences*, 3: 916–940.
- Lamponen, T., Pösö, T. & Burns, K. (2018) Children in immediate danger. Emergency removals in Finnish and Irish child protection. *Child & Family Social Work*, doi.org/10.1111/cfs.12628.
- Lerum, A. (2018) Emergency out-of-home placements. A comparison between child welfare practice in Germany and Norway. *Social Work Review/Revista de Asistentia Sociala*, 3: 7–21.
- Leviner, P. (2017) Samtyckeskonstruktionen i LVU. En analys av gränsdragningen mellan frivillighet och tvång, grundantaganden om människans autonomi samt barns begränsade självbestämmanderätt. I: P. Leviner & T. Lundström (red.) *Tvångsvård av barn och unga. Rättigheter, utmaningar och gränzoner*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Leviner, P. & Lundström, T. (2017) Inledning. I: P. Leviner & T. Lundström (red.) *Tvångsvård av barn och unga. Rättigheter, utmaningar och gränzoner*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Linell, H. (2017) *Child protection through an abuse-focused lens. Adolescent victimization and Swedish social services responses*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Lundström, T. (1993) *Tvångsomhändertagande av barn*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Lundström, T. (2008) Aktforskning. I: A. Meeuwisse, H. Swärd & R. Eliasson-Lappalainen (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Lundström, T. (2019) Risk och riskbedömningar. I: G. Andersson, I. Höjer, M. Sallnäs & Y. Sjöblom (red.) *När samhället träder in. Barn, föräldrar och social barnavård*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattsson, T. (2017) Barnrättsperspektivet i tvångsvården för barn och unga. I: P. Leviner &

- T. Lundström (red.) *Tvångsvård av barn och unga. Rättigheter, utmaningar och gränzoner*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Mertz, M. & Andersen, S.H. (2016) The hidden cost of foster-care. New evidence on the inter-generational transmission of foster-care experiences. *British Journal of Social Work*, 47(5): 1377–1393.
- Munro, E. (2019) Decision-making under uncertainty in child protection. Creating a just and learning culture. *Child and Family Social Work*, 24(1): 123–130.
- Munro, E., Cartwright, N., Hardie, J. & Montuschi, E. (2017) *Improving child safety. Deliberation, judgement and empirical research*. Centre for Humanities Engaging Science and Society. Durham: Durham University.
- Proposition 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Pösö, T., Skivenes, M. & Hestbaeck, A.-D. (2013) Child protection systems within the Danish, Finnish and Norwegian welfare states. Time for a child centric approach? *European Journal of Social Work*, 17(4): 475–490.
- Rasmusson, B., Hyvönen, U., Nygren, L. & Khoo, E. (2010) Child-centered social work practice. Three unique meanings in the context of looking after children and the assessment framework in Australia, Canada and Sweden. *Children and Youth Services Review*, 32(3): 452–459.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2017) Vårdlandskapet och tvånget. Om tvångsplaceringar i olika vårdformer under inledningen av 2000-talet. I: P. Leviner & T. Lundström (red.) *Tvångsvård av barn och unga. Rättigheter, utmaningar och gränzoner*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Schlytter, A. & Linell, H. (2010) Girls with honour-related problems in a comparative perspective. *International Journal of Social Welfare*, 19(2): 152–161.
- SFS (1990:52) *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*.
- SFS (1993:387) *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*.
- Simkiss, D.E., Stallard, N. & Thorogood, M. (2013) A systematic literature review of the risk factors associated with children entering public care. *Child: Care, Health and Development*, 39(5): 628–642.
- Socialstyrelsen (2009) *Barnets rätt och LVU. Om barnet i rättsprocessen*.
- Socialstyrelsen (2010) *Social rapport*.
- Socialstyrelsen (2017) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2015 och 2016*.
- Socialstyrelsen (2019) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2018*.
- SOSF 2014:4 *Våld i nära relationer*.
- Storhaug, A.S. & Kojan, B.H. (2017) Emergency out-of-home placements in Norway. Parents' experiences. *Child & Family Social Work*, 22(4): 1407–1414.
- Storhaug, A.S., Kojan, B.H. & Fjellvikås, G. (2018) Norwegian child welfare workers' perceptions of emergency placements. *Child & Family Social Work*, 24(2): 165–172.
- Vårdanalys (2018) *Fatta läget. Om systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga*. Stockholm: Vårdanalys.
- Øverlien, C. (2015) Våldsforskning om och med barn och ungdom. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(3–4): 231–243.

Tove Harnett

Utifrån ålder eller behov?

Ålder som organiserande princip för stödinsatser till äldre

According to age or according to needs? Age as an organizing principle for support to older people

Moral economy studies have investigated public opinion as to who should get what and why, and concluded that older people constitute a group that is perceived to deserve and be in need of support from society. A weakness of the approach is that the category of older people is taken for granted and specific age-limits are left unproblematicized. The present study investigates views among municipal needs assessors on the use of chronological age for the approval of supportive services, where persons over a particular age may be entitled to eldercare regardless of needs, and persons above the age of 65 are denied the right to personal assistance. Are these age-limits regarded as justified? The study is based on interviews with a total of 36 needs assessors; seven interviews were conducted with groups/pairs and one individually. Three main positions were identified, where age-limits were commented on as (1) a political reality, (2) unjustified with reference to the heterogeneity in health and needs, and (3) partly reasonable given the correlation between age and needs. One finding was that the use of chronological age was questioned to a greater extent in relation to eldercare and to a lesser extent in relation to the exclusion of persons above the age of 65 from personal assistance. The article shows that needs assessors do not have one, but several conceptions of the relevance of chronological age, and it highlights the importance of adding a contextual understanding to the general images of older people as a deserving group that have been presented in studies on moral economy.

Tove Harnett är docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Kontakt: tove.harnett@soch.lu.se

Att organisera insatser utifrån ålder

Vi lever i en tid där 70-plussare konkurrerar om att bli USA:s president och 80-åringar springer Stockholm maraton. Samtidigt använder det svenska välfärds-systemet ålder för att avgöra vilka äldre som ska beviljas stödinsatser. I många kommuner beviljas 67-åringar hemtjänst enbart på grund av sin ålder och lagstiftningen hindrar personer över 65 år från att beviljas personlig assistans. Är detta rättvist? Och är det rimligt att 100-åringar nekas plats på äldreboende? Eller borde de med ålderns rätt vara garanterade en plats? Dessa och andra ställningstaganden ställs bistånds- och LSS-handläggare dagligen inför när de beslutar om insatser till äldre personer.

När äldreberedningen SENIOR 2005 presenterade förslag till framtidens äldrepolitik beskrevs en vision om ett ålderslöst samhälle där ålder blivit ointressant begrepp (SOU:2002, s. 29). I dag, nästa två decennier senare, är ålder helt centralt för svensk välfärdspolitik och i synnerhet för att organisera stöd till äldre. Ett växande antal kommuner har valt att organisera en del av sina hemtjänstinsatser utifrån ålder och slopar behovsprövningen när personer över vissa åldrar ansöker om vissa hemtjänstinsatser. Utvecklingen har drivits på från både socialdemokratiskt och borgerligt håll, på olika nivåer (Börjeson, 2017). Inför valet 2018 lanserade Kristdemokraterna förslag om en äldreboendegaranti där "alla som fyllt 85 år själva får bestämma när de ska flytta till äldreboende – oavsett kommunens bedömning"¹ medan Socialdemokrater lokalt förespråkade att alla över 75 år ska ha rätt till sex timmars hemtjänst per månad utan behovsprövning².

Organisering utifrån ålder är inget nytt och kan spåras nästan hundra år tillbaka till utvecklingen bakom vårt nuvarande pensionssystem. I den processen ställdes fattigvårdens individuella behovsprövning mot socialförsäkringens allmänna åldersbaserade pensionsförsäkring, där behovsprövningen anklagades för att vara stigmatiserande (Edebalk, 1996). Samma argument återfinns i dagens debatt om att bevilja hemtjänst utifrån ålder, där behovsprövning beskrivits som integritetskränkande och något som påminner äldre om att "nedräkningen har börjat" (SOU 2017:21, s. 718).

När behovsprövningen tas bort, måste insatser beviljas utifrån andra premiser. Här utgör åldersbaserade policyer en framkomlig väg som också går i linje med idén om att tillhandahålla sociala insatser som service (jfr Forkby & Larsson, 2007). I Linköping infördes redan 1992 en policy om förenklat beslutsfattande som innebär att alla som fyllt 75 år kunde beviljas servicetjänster från hemtjänsten utan föregående prövning. Tjugo år senare hade 110 av landets 290 kommuner infört någon policy för detta (Hjalmarson, 2015). Införandet har motiverats utifrån ökad tillgäng-

1 SDS, 5 augusti 2017.

2 Botkyrka Direkt, 11 april 2018.

lighet och tilltro till den enskilde (Börjeson, 2017) och överensstämmer med välfärdsstatens ökade fokus på självbestämmande och valfrihet (Giertz, 2008; Katzin, 2014). En lagändring 2018 innebar ett genombrott³ och gjorde det tillåtet för kommunerna att bevilja *alla* slags hemtjänstinsatser, inklusive personlig omvårdnad och matservice, enbart utifrån den enskildes ålder (Siverskog & Jönson, u.å.).

Men varför ska just äldre ges företräde till välfärdsstatens insatser? Den typen av frågor har studerats utifrån moralisk ekonomi, en ansats som undersöker allmänhetens föreställningar om vem som ska ha rätt till vad (Thompson, 1971; Svallfors, 1996). I studier om moralisk ekonomi har kategorin äldre utmärkt sig som en grupp som anses särskilt "förtjänt" genom att både ha "gjort rätt för sig" och vara behövande (Oorschot, 2000; Nilsson, 2008; Kohli, 2006). Synsättet återspeglas i media där nekandet av insatser till äldre ofta ges en särskild moralisk laddning och den stora förekomsten av artiklar av typen "Sven, 90, nekas plats på äldreboende i Sala" (SVT 18 januari 2016) illustrerar hur den nekades ålder, inte dennes behov, hamnar i fokus. Det är dock inte allmänheten eller media, utan biståndshandläggare och LSS-handläggare som i praktiken beslutar vilka äldre som ska beviljas vilket slags stöd. Som gräsrotsbyråkrater är de aktiva uttolkare av lagar och riktlinjer för hemtjänst, äldreboende och personlig assistans och har en relativt hög grad av handlingsutrymme (jfr Lipsky, 2010; Söderberg, 2014). Samtidigt måste de förhålla sig både till knappa resurser och till åldersbaserade policier.

Utifrån synen på äldre som de mest "förtjänta", framstår det som besynnerligt att denna grupp också *utesluts* från insatser på grund av sin ålder. Personer som fyllt 65 år kan i dag inte beviljas personlig assistans, en insats med betydligt högre ambitionsnivå än hemtjänst, som kan beviljas de som har omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar. En fråga som den här studien undersöker är huruvida den åldersbaserade uteslutningen uppfattas som legitim och om legitimiteten kan förstås utifrån en annan logik än moralisk ekonomi. En svaghet i den moraliska ekonomins logik är att gruppen "äldre" förblir allmän och oproblematiserad och därför används också kritisk gerontologi, en ansats där själva konstruktionen av äldre blir föremål för analys (Bytheway, 2005; Laz, 1998; Närväven, 2009).

Studien tar avstamp i det till synes neutrala i att använda ålder som kategoriseringsordning (Krekula & Johannson, 2017). Medan kategorier som klass, kön och etnicitet återkommande har problematiserats inom socialt arbete (Gunnarsson & Schlytter, 1999; Lundström & Sallnäs, 2003; Mattsson, 2005; Storm, 2018), används ålder mer oreflekterat för att kategorisera klientgrupper (Krekula & Johannson, 2017). Insatser

3 Lagändringen i socialtjänstlagen (2001:453) i 2 kap. 4 § anger att socialnämnden får erbjuda hemtjänst till äldre personer *utan föregående behovsprövning*, under förutsättning att man har informerat om 1) hur den äldre personen kan påverka insatsernas utförande, 2) hur insatserna följs upp samt 3) om rätten att alltid kunna söka om bistånd enligt 4:1, dvs. *med* individuell prövning.

till äldre organiseras i dag både utifrån behov och ålder och handläggare måste dagligen förhålla sig till åldersindelningar samtidigt som de förväntas fatta välgrundade beslut. Med utgångspunkt i denna spänning är syftet är att utifrån tre fall – *hemtjänst*, *äldreboende* samt *personlig assistans* – få kunskap om hur handläggare förhåller sig till åldersbaserade policyer. Följande frågeställningar undersöks:

- Vilka positioner kommer till uttryck i handläggares syn på att använda ålder som organiserande princip för stödinsatser?
- På vilket sätt kan handläggares resonemang om ålder bidra till studier om moralisk ekonomi?

Att organisera stödinsatser utifrån ålder

I flera länder används ålder för att avgöra vem som ska få hjälpmedel, hemtjänst, gratis busskort och förebyggande hälsobesök (Breda & Schoenmaekers, 2006; Vetter & Lewis, 1993). Vilka principer som bör användas för att tillhandahålla sociala insatser har länge varit en fråga för svenskt socialt arbete, där insatser har diskuterats som antingen *service* eller som något som ska föregås av *behovsbedömning* (Börjeson, 2017). Servicemodellen innebär att den enskilde anses vara kapabel att bedöma sina behov och agera som kund och socialtjänstens uppgift blir att tillhandahålla det som den enskilde efterfrågar. En modell där insatser ska föregås av behovsbedömning, däremot, utgår ifrån att det är professionella som är bäst lämpade att bedöma vad den enskildes behöver (Börjeson, 2017, s. 11). Uppdelningen skulle kunna förklara varför hemtjänst och äldreboende kan beviljas utifrån ålder, men knappast varför personer som fyllt 65 utesluts från personlig assistans. Nedan beskrivs studiens tre fall av åldersbaserade policyer.

Åldersbaserad policy för hemtjänst

Inom hemtjänst brukar åldersbaserade policyer benämnas "förenklat beslutsfattande" (Hjalmarsen, 2015). Det finns olika varianter, men i korthet innebär policyn att kommunen själv beslutar om en åldersgräns och sedan specificerar vilka insatser som ska beviljas utan behovsprövning för dem som uppnått den angivna åldern. Precis som för traditionellt behovsprövade äldreomsorgsinsatser betalar den enskilde en avgift, men skillnaden består i att insatserna beviljas oavsett behov och enbart utifrån att åldern uppnåtts.

Avsikten med att ha en åldersgräns har beskrivits i termer av åldersrelaterad behovspresumtion, det vill säga ett "generellt förmodande om att äldre personer över en viss ålder har behov av vissa hemtjänstinsatser" (SOU 2017:21, s. 754). Åldersgränserna som används för att "förmoda" invånarnas behov av hemtjänstinsatser varierar stort mellan olika kommuner, från 65 till 85 år (Myndigheten för vår-

danalys, 2013). Som exempel kan nämnas att de som bor i Solna beviljas städning, matdistribution, inköp, promenad och tvätt utan behovsprövning när de fyllt 65 år⁴, medan invånarna i Svedala får vänta tills de fyllt 80 år och då endast beviljas matdistribution och trygghetslarm på detta förenklade sätt.

Åldersbaserad policy för äldreboende

Studiens andra policy handlar om att använda ålder för att bevilja plats på äldreboende. Företrädare för flera partier har argumenterat för en äldreboendegaranti där de som är över 85 år ska få en lagstadgad rätt att flytta till ett äldreboende när de själva önskar. Media har framställt detta som ett sätt att ”visa respekt för den äldre generationen” (Barometern, 20 december 2017), men endast ett fåtal⁵ kommuner har infört någon form av åldersrelaterad ”garanti”. En kommun anger att ”personer som fyllt 90 år som ansöker om särskilt boende för att få ökad trygghet i sin vardag ska beviljas det”, en annan att för personer som fyllt 85 år ska ålder ”utgöra en viktig del i bedömningen” och en tredje att ”den enskilde som har fyllt 90 år och som ansöker om särskilt boende kan beviljas denna insats genom förenklad biståndsbedömning enligt 4 kap. 2 §”.

Åldersbaserad policy för personlig assistans

Studiens tredje åldersbaserade policy är 65-årsgränsen för personlig assistans. Personlig assistans regleras av LSS och är en personligt utformad insats som kan beviljas personer, yngre än 65 år, med stora och varaktiga funktionshinder där målet är att ge goda levnadsvillkor och möjliggöra att kunna ”leva som andra”. Den som beviljats assistans före 65-årsdagen kan numera behålla insatsen livet ut, däremot är det inte möjligt att nyansöka om assistans efter 65-årsdagen. Förarbetena till assistanslagstiftningen slog fast att livsloppetets åldersstadier skulle tas som utgångspunkt med målet att åstadkomma levnadsvillkor som är ”likvärdiga med andra människors i motsvarande ålder” (Prop. 1992/93:159, s. 64). Samtidigt bestämdes att personlig assistans i huvudsak skulle riktas mot de tre kategorierna barn, ungdomar och vuxna personer i arbetsför ålder, utifrån idén att även personer över 65 år ska beviljas samhällets stöd, men stöd med lägre ambitionsnivå. Målet med hemtjänst och äldreboende, som ges enligt socialtjänstlagen, är att den enskilde ska garanteras en ”skälig levnadsnivå”, medan personlig assistans ska garantera ”goda levnadsvillkor”. Assistanslagstiftningens 65-årsgräns delar på detta sätt upp befolkningen i två grupper: dels barn, unga och vuxna som ska ges goda levnadsvillkor, dels personer som är 65 år och äldre som ska ges en skälig levnadsnivå.

4 Den enskilde får själv skriva ner sin hälsosituation på en blankett för förenklad ansökan, men behöver inte genomgå någon behovsprövning

5 När denna artikel skrevs har tre kommuner med någon form av äldreboendegaranti identifierats.

Metod, material och begrepp

Studien baseras på intervjuer med ett målstyrt urval (Bryman, 2011) av LSS-handläggare och biståndshandläggare verksamma i kommuner som använder ålder för förenklat beslutsfattande i hemtjänsten. För att arbeta som bistånds- eller LSS-handläggare förordas socionomexamen eller social omsorgsexamen, även om variationer förekommer (SOSFS 2008:32; SOSFS 2007:17). På grund av svårigheter att få access, inkluderades ingen kommun med äldreboendegaranti i urvalet. Samtliga intervjuer genomfördes av författaren, som totalt intervjuade 36 handläggare i sex små och medelstora kommuner (10 000 till 100 000 invånare). I texten har både kommuner och informanter givits fiktiva namn. Datasamlingen pågick under 2018 och 2019 och målsättningen att genomföra gruppintervjuer fick under projektets gång anpassas efter det antal handläggare som gavs möjlighet att medverka från sina chefer. Det ledde till att sju intervjuer genomfördes i grupp eller par och en genomfördes individuellt. Intervjuerna svarade mellan 55 och 75 minuter och genomfördes på handläggarnas arbetsplatser.

Tabell 1. Översikt kommuner, informanter och intervjuer

Kommun	Antal intervjuer	Intervju-personer	Åldersgräns hemtjänst	Hemtjänstinsatser som beviljas	Äldreboendegaranti	65-årsgräns för personlig assistans ⁶
Alesund	3	26	67	Inköp, tvätt, trygghetslarm	Nej	Ja
Bursta	1	3	80	Matdistribution	Nej	Ja
Karlsbacka	1	2	75	Städning, inköp, tvätt, trygghetslarm	Nej	Ja
Dunköping	1	2	75	"Servicetjänster" (10 tim/mån)	Nej	Ja
Edköping	1	1	80	Städ, tvätt, inköp (8 tim/mån)	Nej	Ja
Falstorp	1	2	80	Städ, tvätt (4 tim/mån)	Nej	Ja

6 65-årsgränsen för personlig assistans är angiven i lag och gäller alla kommuner.

Intervjuerna fokuserade på handläggarnas uppfattningar om att använda ålder som grund för att bevilja eller avslå insatser, och diskussioner om de åldersgränser som handläggarna själva använde sig av i sitt arbete tog upp mycket utrymme. Det innebär att biståndshandläggarna var mest aktiva i diskussioner om åldersgränser för hemtjänst och äldreboende, medan LSS-handläggarna var mest aktiva i diskussioner om personlig assistans. Samtidigt ställde handläggarna ofta följdfrågor till varandra och var involverade i diskussionerna oavsett om det gällde LSS-insatser eller insatser enligt socialtjänstlagen. Flera biståndshandläggare hade dessutom tidigare erfarenhet av att arbeta som LSS-handläggare och vice versa. Intervjuerna transkriberades och skrevs ut i sin helhet och kodades utifrån en konventionell innehållsanalytisk ansats (Hsieh & Shannon, 2005). I kodningen ägnades särskilt fokus åt åldersgränser och argument om *vid vilken ålder* de borde vara. Tre positioner utkristalliserades i relation till att använd ålder som organiserande princip: *realitets-*, *heterogenitets-* och *sambandspositionen*. Positionerna var inte kopplade till vissa individer, utan varje intervjuperson gav uttryck för flera positioner. Inom realitetspositionen framställdes åldersgränser som ett faktum som handläggarna fick anpassa sig till. Heterogenitetspositionen, däremot, innebar ett avståndstagande till åldersgränser utifrån argument om äldres individuella olikheter. Sambandspositionen innebar principiellt stöd för åldersgränser utifrån ett förmodat samband mellan ålder och behov, men med reservationer om att det var svårt att knyta det till konkreta åldrar.

I analysprocessen identifierades två retoriska tekniker (jfr Toulmin, 2003) som utgjorde intervjupersonernas sätt att förhålla sig till ålder som kontinuerlig variabel. Teknikerna har getts benämningen *åldersstretching* och *ålderskomprimering* och innebär att åldrar antingen "dross isär" eller "komprimerades" i jämförelser. På det sättet skapades olika *jämförelsefält* där åldrar placerades i vitt skilda kontexter och åldersgränser framstod därmed som antingen legitima eller orättvisa.

Resultat

De tre positionerna visar att handläggare förhåller sig till flera åldersförståelser samtidigt och har flera förhållningssätt till åldersbaserade policyer. Medan utsagor om äldres heterogenitet uttrycktes utan förbehåll, följdes påståenden om samband alltid av reservationer. Till skillnad från andra kategoriseringsgrunder uppfattades ålder som något kontinuerligt, vilket skapade en utmaning i rättfärdigandet av beslut utifrån ålder. Generella hänvisningar till den vaga gruppen "äldre" fungerade, men argument om specifika behov vid konkreta åldrar följdes alltid av förbehåll. Ett sätt som handläggarna hanterade detta på var att förhålla sig till åldersbaserade policyer som en realitet som inte behövdes förklaras.

Realitetspositionen, realitet med reservation

Realitetspositionen innebar att åldersgränser sågs som en institutionell ordning som politiker beslutat om och var starkast i diskussioner om personlig assistans där 65-årsgränsen framställdes som ett faktum:

Det kan ju tyckas orättvist men det är ju den skillnaden att i lagstiftningen finns en angiven åldersgräns så vi, det går inte att bevilja mer assistans efter 65. (LSS-handläggare, Falstorp)

Åldersgränsen kan visserligen ”tyckas” vara orättvis, men i och med att den är en del i den institutionella ordningen blev frågan om rättvisa en icke-fråga:

Jag vet inte om det är rättvist men någonstans känns det ganska rimligt kan jag tycka. (LSS-handläggare, Alesund)

Medan det beskrevs som självklart att ha en 65-årsgräns för att utesluta personer från personlig assistans framställdes åldersgränser för hemtjänst och äldreboende ofta som problematiska. En handläggare menade att den egna kommunens åldersgräns för hemtjänst var ”knepig”, men tyckte ändå att det fanns fördelar. Flera informanter pekade på att åldersbaserade policyer för hemtjänst gjorde det enklare för den äldre, men ingen såg den egna kommunens åldersgräns i termer av behovspresumtion. Realitetspositionens utgångspunkt var i stället att åldersgränserna ”måste vara någon form av politiskt beslut”, en institutionell ordning på samma sätt som åldersgränser för skolstart eller pensionering. I Dunköping, där alla som fyllt 75 år beviljades 10 timmars städ, tvätt och inköp utan behovsprövning, diskuterades åldersgränsens ursprung som ett mysterium:

Det vet vi inte. Inte en aning, det är politikernas. Det är en rent politikerstyrd grej det, just den här gränsen 75. Det vet jag inte var det kommer ifrån alls. Jag vet inte om du vet det? (Biståndshandläggare, Dunköping)

Åldersgränsen kommenterades med reservationen att den var ”politikernas” och därmed utanför den egna kontrollen. Ingen informant kunde svara på varför kommunen valt den aktuella åldern för förenklat beslut för hemtjänst. Om en 75-åring ansökte om städning, tvätt och inköp var handläggarna tvungna att bevilja detta, även om personen var fullt frisk och kapabel att klara uppgifterna på egen hand. Flera informanter uttryckte att det egentligen stod i skarp kontrast till deras professionella yrkesroll (jfr Blomberg, 2004), men att de inte hade något val:

Bara för att man fyllt 75 betyder ju inte att man skulle ha svårare för att, för de här sakerna, egentligen. Men, men detta är ju ett politikerbeslut ju. (Biståndshandläggare, Karlsbacka)

I citatet uttrycktes en stark reservation, samtidigt som åldersgränsens status beskrevs som ett faktum. Detta skapade en ambivalens där åldersgränser kunde framstå som både praktiska och som ett hot mot rättssäkerheten:

På ett vis är det ju skönt [*skrattar till*] för oss för det går ju fortare och vi kan liksom bara lägga in det. Men frågan är väl hur rättssäkert det är egentligen? (Biståndshandläggare, Falstorp)

I studier av handläggrollen har just rättssäkerhet och hushållande av kommunens resurser lyfts fram som centrala aspekter (Andersson, 2004; Blomberg, 2004). Annat som betonats är lyhördhet och inlevelseförmåga (Hellström Muhli, 2003), men detta var helt frånvarande inom realitetspositionen. Åldersbaserade beslut krävde varken lyhördhet eller inlevelseförmåga eftersom handläggarna inte behövde bedöma några behov. Det kunde i sin tur leda till att en del äldre beviljades mer insatser än om de genomgått traditionell behovsprövning, vilket också påpekats i tidigare studier (Myndigheten för vårdanalys, 2013). Inom realitetspositionen skildrades detta inte som ett problem, utan som en logisk konsekvens av regelverket och en handläggare kommenterade situationen så här:

Ja, det ska ju vara individuellt men då har ju den här lagen underlättat att man kan bevilja förenklat bistånd. Där, man kan få alla tre insatserna. Medans då om Anna är 75 så bedömer jag kanske att hon har rätt till städning. Men hade hon varit 85 i samma skick så kan hon ju få hela kittet. Då blir det ju inte en individuell bedömning. Utan då blir det, ja, du är 80 då får du lite mer på köpet om man nu vill nyttja det. (Biståndshandläggare, Edköping)

Handläggaren använde sig av så kallad *ålderskompression* och jämförde 75- och 85-åringar med samma behov. På det sättet skapade hon ett smalt jämförelsefält där beslut grundade på ålder framställdes stå i konflikt med idén om individuell bedömning. Att behandla människor olika beroende på vilken sida om 80-årsgränsen de befann sig på betraktades som problematiskt. Samtidigt visar citatet på behovslogikens frånvaro. Att en del kunde få "hela kittet" oavsett behov skildrades som logiskt, inte som orättvist. Utgångspunkten var inte den enskildes behov, utan dennes ålder och önskemål, där de som uppnått åldersgränsen själva fick avgöra om de vill nyttja insatserna eller inte. Synsättet innebär ett större ansvar för den enskilde att definiera

sina behov, vilket i tidigare studier beskrivits både i termer av självbestämmande (Börjeson, 2017) och av marknadsanpassning (Siverskog & Jönson, u.å.).

Heterogenitetspositionen

Heterogenitetspositionen innebar ett fokus på individuella behov och var starkast i diskussioner om åldersbaserade policyer för äldreboenden. Medan realitetspositionen skildrade åldersgränser som en institutionell ordning, framställde heterogenitetspositionen dem som orättvisa. Positionen tog tydligt avstamp i den traditionella diskursen om behov (Olaison, 2009) där beslut grundade på ålder utmålades som ogrundade. Handläggarnas utsagor om behov och heterogenitet kan också förstås som ett så kallat gränsarbete genom vilket de tydligt markerade vilka arbetsuppgifter som var deras (Abbott, 2014; Liljegren, 2008). I sin argumentation placerade handläggarna sina exempel i olika *jämförelsefält* där åldersgränserna framstod som obefogade. Jämförelser till pigga hundraåringar användes flitigt för att visa på orättvisan med att bevilja hemtjänst utifrån ålder:

Och det är ju så också att ibland kan man ju träffa någon som är 100 år och som är jättepigg och så träffar man någon som är 40 eller 30 som är multisjuk.
(Biståndshandläggare, Alesund)

Jämförelsen handlade inte om 65-åringar och 70-åringar, utan var ett exempel på så kallad *åldersstretching* där åldrarna drogs isär, till att handla om 100-åringar och 40-åringar. Citatet visar också på användandet av vad som kan benämnas åldersrelaterade extremfallsformuleringar (jfr Pomerantz, 1986) där 100-åringarna inte bara var pigga, utan "jättepigga" och 40-åringarna inte bara var sjuka, utan "multisjuka".

Inom heterogenitetspositionen användes åldersstretching också i argument om att nuvarande åldersgränser var förlegade. Politikernas syn på äldre beskrevs som gammalmodig, medan handläggarnas själva beskrev sig som uppdaterade:

Ja, men jag tycker det är knepigt för att allting är så väldigt individuellt. Och man kan, man kan vara 60 och skröpligare än en som är 90 och ... Alltså ... och det är ju, särskilt idag liksom. Jag kan tänka mig bakåt i tiden så kanske man var mer utsliten vid en viss ålder än vad man är idag. Men idag är det ju så väldigt olika; det har ju med förutsättningar i livet och gener och allting att göra. Jag tycker det blir orättvist att göra så. Då ska vissa liksom ha, få en massa tjänster som egentligen inte har det behovet, utan det blir bara som en extra guldkant. (Biståndshandläggare, Bursta)

Handläggaren erkände till viss del åldersgränserns relevans *förr i tiden*, samtidigt som dess nutida relevans förkastades. Åldersgränser skildrades som en konsekvens *structural lag* (Riley & Riley Jr, 1994), det vill säga en eftersläpning med förlegade föreställningar om äldres skröplighet som gjorde att äldre fick mer hjälp än de egentligen behövde. Flera informanter påtalade risker med detta genom att knyta an till en etablerad idé om att "för mycket" hjälp kan göra äldre passiva och beroende (Elmersjö, 2014; Robertson, 1997).

Heterogenitetspositionen kom också till uttryck i diskussioner om åldersgränser för personlig assistans, men utifrån helt andra jämförelsefält än i diskussioner om hemtjänst. När handläggare diskuterade hemtjänst kunde det handla om pigga 100-åringar och sjuka 40-åringar, men när det gällde personlig assistans var jämförelsefältet yngre och snävare:

Rent generellt kan man ju känna att de borde justeras uppåt. Jag kan tycka, om man tittar på människor i samhället i snitt så är vi nog aktivare högre upp i åldrarna än 65 och 67 eller vad det nu är. Det finns de som jobbar och är 70-plus. Så där borde kanske vara någon översyn egentligen. Om man då ska jämföra sig som 64 komma någonting och det finns de som är 73 år som jobbar. (LSS-handläggare, Alesund)

Jämförelsefält utgjordes av det förlängda arbetslivet där 70-åringar kan vara i arbete. Genom att peka på att den som är 73 år och jobbar inte kan beviljas samma insats som den som är "64 komma någonting" framställdes åldersgränserna som feljusterad. Människor beskrevs vara "aktivarer högre upp i åldrarna" och vuxenfasen ansågs inte sluta vid 65. Medan människor som befann sig i vuxenfasen antogs ha behov av ett aktivt liv, som kunde möjliggöras genom personlig assistans, antogs människor som befann sig i äldrefasen ha andra behov som kunde tillgodoses genom äldreomsorgen. I lagen utgör 65 år gränserna mellan dessa livsfaser, men handläggaren antydde att människor "som jobbar och är 70-plus" eventuellt borde tillhöra de assistansberättigade, det vill säga tillhöra vuxenfasen då man har behov av ett aktivt liv.

Påståenden om att dagens pensionärer var piggare än förr var vanliga och åldersgränser för både personlig assistans, hemtjänst och äldreboende beskrevs spegla gamla föreställningar. Synsättet kom bland annat till uttryck genom uttalanden om att 75 var det nya 60, som när en handläggare i Karlsbacka diskuterade kommunens 75-årsgräns för hemtjänst:

Och där kan man ju, ja, det kan man alltid diskutera. Det kan ju vara de som är 74,5, nej då får inte de. Då får de vänta ett halvår och sedan vet jag inte heller om, hur långt tillbaka detta har funnits, alltså just att det är 75. För nu, idag är ju en 75-åring som kanske som en 60-åring, eller typ. (Biståndshandläggare, Karlsbacka)

Handläggaren skapar ett smalt jämförelsefält genom en extrem form av ålderskompression som sätter fingret på att systemet gör skillnad på 74,5-åringar och 75-åringar. Genom ålderskompressionen synliggjorde handläggaren en inneboende problematik i åldersgränser: människor uppfattades inte få väsentligt annorlunda behov från en dag till en annan. Inom heterogenitetspositionen var det relativt vanligt att ålderskompression användes för att jämföra personer precis under och över en åldersgräns. En handläggare i Bursta beskrev att hon själv nyligen börjat fundera över åldersgränser efter att hennes kollega gett avslag på matdistribution åt en person som var precis under gränsen för att beviljas mat utan prövning:

Konstigt nog har jag inte reflekterat så mycket kring det förrän egentligen du fick ett ärende där de var yngre än 80 och fick avslag då på matdistribution. Och då kan man ju reflektera lite kring det, att där säkerligen finns många över 80 som kanske har ett mindre behov än vad den, kanske, personen hade. (Biståndshandläggare, Bursta)

Genom att peka på att det "säkerligen finns många över 80" som beviljades matdistribution, trots att de hade mindre behov än de som fick avslag, framstod åldersgränsen som ogrundad. Förhållningssättet till åldersgränser formades inte bara utifrån synen på "brukarna", utan också utifrån åldern på intervjupersonerna själva. Handläggare som själva såg sig som äldre skapade individuellt anpassade jämförelsefält där den egna åldern sattes i relation till åldern för att beviljas hemtjänst utan prövning. En handläggare, som närmade sig pensionsåldern, kommenterade kommunens 75-årsgräns så här:

När man själv blir äldre också så tycker man ju inte (skratt) att det är så gammalt kanske. För när vi pratar om våra, när vi pratar om, om så här, ja, när är de födda? Ja, så då är det en ungdom, 30-talet. Alltså så det är nästan, 20-talet då börjar vi tycka att de är gamla. (Biståndshandläggare, Dunköping)

Handläggaren förflyttades själv allt närmare åldersgränsen för att beviljas hemtjänst och skapade ett jämförelsefält med en egen ålderstrappa. Utsagan belyser betydelsen av socialarbeters egen ålder i relation till målgruppen äldre. Inom andra typer av verksamheter, som missbruksbehandling och kvinnojourer, har frågan om socialarbeters erfarenhet av klientens "problem" diskuterats (Kristiansen, 1999; Melin & Näsholm, 1988). I verksamheter som riktar sig till äldre, däremot, har socialarbeters erfarenheter av att vara just "äldre" inte ägnats samma uppmärksamhet. Samtidigt beskrev flera handläggare sin egen ålder som något som påverkade deras syn på både "äldre" och på åldersgränser. I Alesund, där personer över 67 år beviljades viss hem-

tjänst utan provning, reflekterade en handläggare över att vissa kollegor passerat denna gräns:

Vi har ju haft tidigare kollegor som gått i pension som kommer in och jobbar extra på sommaren som är 68 år. (Biståndshandläggare, Alesund)

Personer som befann sig nära åldersgränser skapade en oklarhet och beskrevs som i ett gränsland. En LSS-handläggare menade att det var en "jävla otur" när en som var över 65 år drabbades av en omfattande funktionsnedsättning och inte kunde beviljas personlig assistans:

Sen kan jag ju tänka så här, att du kan ju leva ett väldigt aktivt liv tills du är 70, och då får du en stroke och då behöver du ha någon som hjälper dig med allting det. Och då kan man ju fundera på om det verkligen är rätt att jag inte då kan få den hjälpen. (LSS-handläggare i Alesund)

De jämförelsefält som användes i argument om personlig assistans handlade om livsloppets "vuxenfas" och tidpunkten då den övergår i "äldrefasen". Det kunde handla om att det fanns 73-åringar som jobbade eller 70-åringar som *kunde* leva aktiva liv och att de därför kanske borde tillhöra vuxenfasen och kunna beviljas personlig assistans. När åldersgränser för äldreboenden diskuterades, däremot, handlade det inte om 70-åringar som *kunde* leva aktivt, utan om pigga 90-plussare som var "ute på stan om dagarna":

Och i och med att det är begränsat med platser blir det ju någon som faktiskt är jättedålig och har jättesvårt att bo hemma som får stanna kvar där för det finns inga lediga platser för vi har någon pigg 90-plussare som bara sover på boendet i princip, men annars är ute på stan på dagarna. (Biståndshandläggare, Alesund)

Beskrivningen utgör en skarp kontrast till förslag om äldreboendegaranti för 85-åringar, något som politiker har motiverat utifrån att kommunen inte ska "bestämna var den omsorgsbehövande ska bo" (SvD, 5 april 2016). Handläggarna uttryckte emellertid att detta visst var kommunens uppgift och att orättvisor uppstår om pigga äldre bestämmer sig för att flytta in på äldreboende (jfr Abbott, 2014):

Det blir tokigt om någon som är 90 år tar någons plats för nån som är 85 och har större behov. (Biståndshandläggare, Falstorp)

Politiska förslag om äldreboendegarantier kan ses som ett uttryck för en moralisk uppfattning om vad äldre anses ha rätt till (jfr Rothstein, 1998). Bland handläggarna mötte den uppfattningen starkt motstånd utifrån argument om att det är behovet, inte åldern, som ska ligga till grund för vilken hjälp som ges. Flera handläggare berättade att de gett avslag till hundraåringar som ansökt om äldreboende och avslagen framställdes inte som ett problem, utan som ett tecken på att de lät behovet styra:

Jag har avslagit boende för en som var 100. Hon hade inte behovet. (Biståndshandläggare, Alesund)

Heterogenitetspositionen visar på en diskrepans mellan handläggarnas synsätt och synen på den politiska nivån. Medan politiker pratade om behövande äldre, pratade handläggare om hundraåringar som "klarar sig själv" och framställde avslag till hundraåringar som ett tecken på professionalism.

Sambandspositionen, samband med reservationer

Sambandspositionen innebar ett principiellt stöd för att bevilja insatser utifrån ålder, utifrån att ålder och behov antogs ha ett samband. Positionen kom till uttryck i diskussioner om både hemtjänst, äldreboende och personlig assistans, men stödet var just principiellt och innehöll alltid reservationer. Positionen var som starkast i diskussioner om personlig assistans och svagast i diskussioner om äldreboenden och de samband som åberopades visade sig vara extremt kontextbundna. Genom att placera fallen i olika jämförelsefält kunde handläggarna i ena stunden beskriva 65 år som en ålder då hälsan började försämrans, för att i nästa stund beskriva 90 år som en ålder då folk var pigga och sprang på stan. I diskussioner om personlig assistans uttryckte handläggaren att åldersgränsen kanske inte ska sättas "just vid 65", men utgick samtidigt från att det fanns "en gräns" för när människor blev äldre. Utifrån detta samband framställdes nuvarande åldersgräns som rimlig:

Kanske inte just vid 65 men att där finns en gräns för att ska man hela tiden, alltså när behovet förändras och det blir större, för det blir det ju. Det kommer ju en tid när du faktiskt blir äldre och sjukare och din hälsa försämrans. (LSS-handläggare, Alesund)

I diskussioner om hemtjänst och äldreboenden ifrågasattes ofta själva principen med att använda åldersgränser, men inom personlig assistans framställdes åldersgränsen som något självklart och som en del i en institutionell ordning. LSS-handläggaren i Alesund betonade att det kommer "en tid" när människor "faktiskt blir äldre och sjukare", även om hon uttryckte osäkerhet om när den tidpunkten inföll. Andra hand-

läggare, däremot, var mer säkra i sina åldersangivelser och menade att det var ”just då vid 65” som åldrandet satte igång:

Alltså, det måste ju vara ett skäl till att man har det ju. Jag tänker på att, att det just då vid 65, att man tänker att det är då det här åldrandet liksom sätter igång eller att man får den här, alltså, hur man ska kunna göra de bedömningarna. (LSS-handläggare, Bursta)

I flera diskussioner om personlig assistans uttrycktes en tydlig idé att åldrandet börjar vid 65 år, men också att funktionsnedsättningar som inträffar efter 65-årsdagen är *orsakade* av själva åldrandet. I intervjuerna fick handläggarna diskutera vad de såg som ”normalt åldrande” och förde resonemang där nästan allt som inträffar efter 65-årsdagen ansågs vara *orsakat* av åldrandet. Detta är av särskilt intresse eftersom LSS-lagstiftningen gör skillnad på om en funktionsnedsättning anses vara orsakad av åldrandet eller ej, så att bland annat ledsagarservice endast kan beviljas om funktionsnedsättningen ”uppenbart inte beror på normalt åldrande”. Även om risken för till exempel stroke ökar med stigande ålder, så drabbas de flesta över 65 år inte av detta. Men i handläggarnas diskussioner ansågs en stroke vara orsakad av åldrandet och därför skulle den som drabbats inte kunna beviljas insatser enligt LSS, menade de. Några handläggare diskuterade huruvida funktionsnedsättningar orsakade av trafikolyckor borde ses som orsakade av åldrandet och kom fram till att om risken att somna vid ratten ökar med åldern kunde även trafikskador hos äldre ses som orsakade av själva åldrandet:

Eller om man råkar ut för en trafikolycka när man fyller 70. (Biståndshandläggare 1, Alesund)

Ja, för det är ju uppenbart inte åldrande. (Biståndshandläggare 2, Alesund)

Det kan det ju vara, du kanske var trött och somnade vid ratten, jag vet inte men alltså olyckan i sig ju. (LSS-handläggare, Alesund)

I intervjuerna blev den socialt tillskapade kategorin äldre en tydlig markör för när åldrandet börjar och handläggarna uttryckte en föreställning om olika livsfaser med olika slags behov (jfr Kohli, 1986; Kohli, 2007). Personer i vuxenfasen beskrevs ha behov av ett aktivt liv som kunde möjliggöras genom assistans (jfr Jönson & Larsson Taghizadeh, 2009), medan de i äldrefasen hade andra behov:

Ja, alltså hade vi haft obegränsat med pengar och det inte kostar något så kan man ju ha obegränsat allting ju. Men kostnaderna är ju skyhöga. Så har man väl bestämt att när man går i pension då är man ju. Då har man ju inte den vardagen som när

man jobbar. Man ska upp och man ska jobba, man ska hit och dit. Precis som de yngre som har personlig assistent till skola och det är aktiviteter och sånt. Och man kanske minskar aktiviteterna lite när man går i pension och det kan ju vara ekonomiskt som gör att man inte kan heller utföra sina aktiviteter som man gjorde när man jobbade eftersom man har mindre pengar. Och eftersom lagen nu är som den är så satsar man ju kanske då att yngre ska få den, kunna leva ett gott liv. Men en äldre ska ju också få hjälp, inte så men där finns kanske begränsning hur mycket de orkar. (LSS- Handläggare, Alesund)

Unga och vuxnas liv karaktäriserades av aktiviteter, där de vuxna jobbade och åkte "hit och dit" och de unga ägnade sig åt "aktiviteter och sånt". De äldre, däremot, skildrades utifrån sin oförmåga att göra sådant som de gjort förr. Pensioneringen framstod som brytpunkten mellan det aktiva och passiva livet och personer över 65 år skildrades som "has beens" (Ranzijn, 2004) som lämnat sitt aktiva liv bakom sig.

Handläggarnas utsagor visade på en kontextuell åldersförståelse där en 67-åring kunde placeras i vitt skilda jämförelsefält och på så sätt framstå som antingen gammal och passiv eller ung och vital. I en diskussion om förenklat beslutsfattande i hemtjänst försökte en handläggare identifiera en ålder för när man blir äldre och tröttare, men möttes av reservationer:

Det skulle vara individuellt. Alltså åldern, det kan ju vara helt olika vid 67 års ålder till exempel det är ingen måttstock. Men vid 80, 90 där vet man ju att man blir äldre och man blir ju ändå tröttare och så va. (Biståndshandläggare 1, Alesund)

Samtidigt så kan vi ju träffa 90-plus, nästan 100-plus som fortfarande inte har någon direkt hjälp från hemvården. Medan det finns de som är 50 som har mycket hjälp ju. (Biståndshandläggare 2, Alesund)

Den första handläggaren tar avstånd från den egna kommunens 67-årsgräns för hemtjänstinsatser, men uttrycker ändå att ett samband mellan ålder och behov finns, men först vid 80 eller 90 år. Det avfärdades emellertid av kollegan som betonade äldres heterogenitet genom åldersstretchning och argument om att en som är 100 kan vara friskare än en som är 50. Exemplet visar på sambandspositionens sårbarhet i utsagor om konkreta åldrar. I intervjuerna kunde varje sådant påstående mötas av reservationer om heterogenitet, till exempel att det fanns hundraåringar som klarade sig själva eller 98-åringar som var självständiga. Den sistnämnda reservationen är hämtad från när två handläggare i Bursta diskuterade ålder i relation till att få plats på äldreboende:

Men vi har haft lite ... Är det någon som är 98 så blir det ändå lite andra diskussioner. (Biståndshandläggare 1, Bursta)

Det är klart man tänker lite extra för att det är ju ändå en väldigt gammal kropp, alltså oavsett. Och det är klart att där är, att, att det inte är samma som någon som är 20 år yngre såklart, i kroppen. Men där är ju 98-åringar som klarar sig helt självständigt. (Biståndshandläggare 2, Bursta)

Argument om samband var ofta vaga och handlade inte om att 98-åringar hade större behov, utan om att det blev "lite andra diskussioner" eller att det handlade om "en väldigt gammal kropp". Det kunde också handla om att vid "95-plus, då *börjar* man tänka lite extra", eller att det "*kanske* är större sannolikhet att man beviljar den som är 100 än 50". Samtidigt följdes detta av reservationer om äldres heterogenitet där handläggarna gav uttryck för att en del personer var aktiva och vitala högt upp i åldrarna.

Sambandspositionen innebar i många fall en retorisk balansgång för intervjupersonerna. Utsagor om att ålder inte alls spelar roll riskerade att framstå som verklighetsfrånvända, medan utsagor som i allt för hög grad betonade ålderns betydelse riskerade att stå i konflikt med ett professionellt förhållningssätt där insatser ska beviljas utifrån den enskildes behov.

Diskussion

Studien visar att den moraliska ekonomins syn på äldre fungerar på avstånd, men inte när man kommer nära. Den fungerar i politisk retorik, men inte för handläggare som nära och dagligen möter människor på olika sidor åldersgränser. Den moraliska ekonomins logik behöver kompletteras genom att också anlägga ett kritiskt förhållningssätt till ålder. Logiken där äldre ses som en förtjänt grupp bygger på *en* åldersförståelse, men analysen visar att handläggarna förhåller sig till flera. Medan en förståelse betonade äldres vitalitet och olikheter, framställde en helt annan åldersförståelse den socialt tillskapade 65-årsgränsen som en reell markör för åldrandets början och övergången till ett passivt liv. De som passerat 65-årsstreckets beskrevs då som en annan slags medborgare med andra slags behov där det var logiskt att bevilja dem hjälp med en lägre ambitionsnivå (jfr Bytheway, 2005). Denna åldersförståelse innebar att perioden från 65 år och fram till döden skildrades som en och samma passiva period, där den så kallade tredje åldern, den aktiva period med god hälsa som infinner sig efter ålderspensionen, var helt frånvarande (Laslett, 1989).

Frågan om ålder är en utmaning för äldreomsorgen och för hela äldrepolitiken, vilket den laddade diskussionen om höjd pensionsålder är ett exempel på. Handläggarnas åldersförståelser baserades dels på en institutionell ordning med ett

standardiserat livslopp uppdelat i en aktiv vuxenfas och en passiv äldrefas (Kohli, 2006), dels på ett avståndstagande om ålderns betydelse. Gräsrotsbyråkraters "görande" i denna kontext behöver studeras närmare och här kan begreppen *ålderskompression*, *åldersstretching* och *jämförelsefält* bidra till en tydlighet i den moraliska ekonomins allmänna syn på äldre.

Åldersgränser ses ofta som något neutralt och vi reflekterar sällan över att ålder reglerar allt från tillgången på alkohol, till IVF-behandlingar, studiemedel och pensioner. När det gäller stödinsatser är ålder attraktivt som organiserande princip, men riskerar samtidigt att institutionalisera ett tänkande om äldre som annorlunda (Krekula & Johansson, 2017; Mattsson, 2018). Detta är en utmaning som äldrepolitiken, och uppenbart också gräsrotsbyråkrater, står inför.

Referenser

- Abbott, A. (2014) *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Andersson, K. (2004) Det gäller att hushålla med kommunens resurser. Biståndsbedömares syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 11(3–4): 275–292.
- Barometern (2017, 20 december) *Äldres önskningar ska stå i centrum*.
- Blomberg, S. (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Lunds universitet.
- Botkyrka Direkt (2018, 11 april) *Nu får alla över 75 år rätt till hemtjänst*.
- Breda, J. & Schoenmaekers, D. (2006) Age: A dubious criterion in legislation. *Ageing & Society*, 26(4): 529.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Bytheway, B. (2005) Ageism and age categorization. *Journal of Social Issues*, 61(2), 361–374.
- Börjeson, M. (2017) *Hur bör sociala insatser tillhandahållas? En studie av Linköpings kommuns arbete med servicetjänster inom socialtjänsten*. Linköping University Electronic Press.
- Edebalk, P.G. (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955* (vol. 12). Arkiv.
- Elmersjö, M. (2014) *Kompetensfrågan inom äldreomsorgen. Hur uppfattningar om kompetens formar omsorgsarbetet, omsorgsbehoven och omsorgsrelationen*. Linnaeus University Press.
- Forkby, T., & Larsson, L. (2007). *Serviceinsatser inom socialtjänsten: perspektiv, inriktning och utsatta barns skydd*. FoU i Väst.
- Giertz, L. (2008) *Ideal och vardag. Inflytande och självbestämmande med personlig assistans*. Rapportserie i socialt arbete, nr 4 2008. Växjö universitet.
- Gunnarsson, E. & Schlytter, A.[red.] (1999) *Kön och makt i socialt arbete*. Stockholm: Rapport i socialt arbete.
- Hellström Muhli, U. (2003) *Att överbrygga perspektiv: En studie av behovsbedömningsamtal inom äldreinriktat socialt arbete*. Göteborgs universitet.
- Hjalmarsen, I. (2015) *Första året med förenklad biståndshandläggning i Nacka*. Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum.
- Hsieh, H.F. & Shannon, S.E. (2005) Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15: 1277–1288.

- Jönson, H. & Larsson Taghizadeh, A. (2009) The exclusion of older people in disability activism and policies. A case of inadvertent ageism? *Journal of Aging Studies*, 23(1): 69–77.
- Katzin, M. (2014) Valfrihet i stället för jämlikhet. Förändrade målsättningar för äldreomsorgspolitik? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(3–4): 310–328.
- Kohli, M. (1986) The world we forgot: A historical review of the life course. I: W. Marshall (red.) *Later life. The social psychology of ageing* (s. 271–303). Beverly Hills: Sage.
- Kohli, M. (2006) Aging and justice. I: *Handbook of aging and the social sciences* (s. 456–478). Elsevier.
- Kohli, M. (2007) The institutionalization of the life course. Looking back to look ahead. *Research in Human Development*, 4(3–4): 253–271.
- Krekula, C. & Johansson, B. (red.) (2017) *Introduktion till kritiska åldersstudier*. Lund: Studentlitteratur.
- Kristiansen, A. (1999) *Fri från narkotika. Om kvinnor och män som har varit narkotikamissbrukare*. Umeå universitet.
- Laslett, P. (1989) *A fresh map of life. The emergence of the third age*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Laz, C. (1998) Act your age. *Sociological Forum*, 13(1): 85–113.
- Liljegren, A. (2008) *Professionellt gränsarbete. Socionomexemplet*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lundström, T. & Sallnäs, M. (2003) Klass, kön och etnicitet i den sociala barnvården. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 10(2–3): 193–213.
- Mattsson, T. (2005) *I viljan att göra det normala. En kritisk studie av genusperspektivet i missbrukarvården*. Lunds universitet.
- Mattsson, T. (2018) Age, vulnerability and disability. I: *Ageing, Ageism and the Law*. Edward Elgar Publishing.
- Melin, A.-G. & Näsholm, C. (1988) *Behandlingsplanering vid missbruk*. Lund: Studentlitteratur.
- Myndigheten för vårdanalys (2013) *Kartläggning av kommunernas arbetssätt för förenklad hantering och ökad flexibilitet*.
- Nilsson, M. (2008) *Våra äldre. Om konstruktioner av äldre i offentligheten*. Linköping University Electronic Press.
- Närvänen, A.-L. (2009) Ålder, livslopp, åldersordning. I: H. Jönson (red.) *Åldrande, åldersordning, ålderism* (s. 18–29.) Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Olaison, A. (2009) *Negotiating needs. Processing older persons as home care recipients in gerontological social work practices*. Linköping University Electronic Press.
- Oorschot, W. (2000) Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1): 33–48.
- Pomerantz, A. (1986) Extreme case formulations. A way of legitimizing claims. *Human Studies*, 9(2–3): 219–229.
- Prop. 1992/93:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*
- Ranzijn, R. (2004) Role ambiguity. Older workers in the demographic transition. *Ageing International*, 29(3): 281–307.
- Riley, M.W. & Riley Jr, J.W. (1994) Age integration and the lives of older people. *The Gerontologist*, 34(1): 110–115.
- Robertson, A. (1997) Beyond apocalyptic demography. Towards a moral economy of interdependence. *Ageing & Society*, 17(4): 425–446.

- Rothstein, B. (1998) *Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge University Press.
- SDS (2017, 5 augusti) *Stoppa välfärdssveket mot äldre*.
- Siverskog, A & Jönson, H. (kommande) *Vart är äldreomsorgen på väg? Argument för och emot för-
enklad biståndshandläggning*. Accepterad för publicering i Socialvetenskaplig tidskrift.
- SOSFS 2008:32 *Personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser per-
soner med funktionshinder*.
- SOSFS 2007:17. *Personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre
personer*.
- SOU 2002:29 *Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring*.
- SOU 2017:21 *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*.
- Storm, P. (2018) *Betydelsen av kön och hudfärg i äldreboendets vardag under olika organisatoriska
villkor*. Stockholms universitet.
- Svallfors, S. (1996). *Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Boréa.
- Svenska Dagbladet (2016, 5 april) *KD. Rätt att få bo på äldreboende bör bli lag*.
- SVT Nyheter (2016, 18 januari) *Sven, 90, nekas plats på äldreboende i Sala*.
- Söderberg, M. (2014) *Hänsynstagandets paradoxer. Om äldre, närstående och biståndshandläggare
vid flytt till särskilt boende*. Akademisk avhandling. Dissertations in Social Work 46. Lund: Lunds
universitet.
- Thompson, E.P. (1971) *The moral economy of the English crowd in the 18th century. Past and
Present*, 50: 71–136.
- Toulmin, S.E. (2003) *The uses of argument*. Cambridge University Press.
- Vetter, N.J. & Lewis, P.A. (1993) *Is there a right age for case finding in elderly people? Age & Ageing*,
22(2): 121.

Tack

Studien har genomförts inom ramen för forskningsprojektet *Ålder eller behov? Ålderskategoriseringar som grund för omsorg och stöd till äldre* finansierat av Forte.

Ett särskilt tack till professor Håkan Jönson samt till forskargruppen *Äldreomsorgens vardag och villkor* vid Socialhögskolan i Lund för värdefulla synpunkter.

Jag vill också tacka de två anonyma bedömarena för viktiga kommentarer under review-processen.

Urban Markström

Stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning

– etablering av ett nytt verksamhetsfält

Establishment of community mental health services in Sweden

Care and support for people with psychiatric disabilities has been subject to significant changes during recent decades. Institution-based forms of care have been replaced by policies focused on inclusion and participation in society, and by a new field of community-oriented services. The formal responsibility for supporting the target group has largely shifted from mental health care to municipal social services. This article characterizes this new field of expertise, and discusses a number of current themes that seem to influence the extent to which policy-level objectives can be achieved. One theme is the establishment of a knowledge base regarding community-based services, in which local development work and academic research have sometimes enriched each other. Individual support towards employment is used as one example of a model developed through a combination of service innovation and research. Another theme concerns the concept of personal recovery, which has contributed to a new ideological orientation, where the lived experience of service users and issues of participation and involvement are emphasized. Furthermore, the problem of in-real-life implementation is discussed. A significant share of the current knowledge on effective service and support is never implemented in real practice, neither at a national nor a local organizational level. This "treatment gap" should be considered as one of the primary challenges in community mental health services today. This article highlights a study where researchers sought to identify critical components for long-term establishment of evidence-based services. Finally, the field of community mental health services is portrayed as slowly establishing both organizational forms and a foundation of research- and experience-based knowledge.

Urban Markström är professor vid Institutionen för social arbete, Umeå universitet.

Kontakt: urban.markstrom@umu.se

25 år av reformarbete

Det jubileumsnummer som den här artikeln ingår i markerar ett kvarts sekel av socialvetenskaplig forskning rapporterad på svenska. Tidsramen sammanfaller med några av de mest profilerade välfärdsreformerna i modern svensk historia. År 1994 trädde den så kallade *handikappreformen* i kraft, vilket innebar ett tydliggjort kommunalt ansvar för stöd till personer med funktionsnedsättning. Reformarbetets hårda kärna utgjordes av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, som innehöll tio olika insatser och som syftade till att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för målgruppen. Året efter sjösattes *psykiatrireformen* som markerade en definitiv övergång från ett sjukhusbaserat till ett samhällsorienterat system för stöd till personer med långvarig psykisk sjukdom och funktionsnedsättning. Även här fick kommunerna ett förtydligat ansvar för sociala insatser till målgruppen, bland annat formaliserat genom justeringar i socialtjänstlagen (2001:453).

Hur har då de här reformerna påverkat synen på målgruppen och den professionella praktik som tillämpas inom välfärdssektorn? I den här texten kommer jag att identifiera och diskutera några utvecklingsområden – *kunskapsbaserad, personlig återhämtning, delaktighet i samhällslivet* samt *stöd till arbete och anställning*. Områdena bildar ingen kongruent tematik utan har valts utifrån metoden att hålla ”fingret i luften” och känna av aktuella strömningar i det samhällsbaserade arbetet med målgruppen. Kunskapsbaserad avser en ökad uppmärksamhet på forskning och den så kallade evidensrörelsen. Återhämtning rör principer och perspektiv utvecklade ur brukarnas egna erfarenheter. Delaktighet är ett nyckelbegrepp på övergripande policynivå men betraktas ofta också som ett konkret mål i kunskaps- och återhämtningsbaserat arbete. Stöd till arbete är ett exempel på ett konkret insatsområde där både kunskapsutveckling och idéer om återhämtning flätats samman. Kännetecknande för dessa områden är att de direkt eller indirekt kan ha betydelse för målgruppens livssituation.

I artikeln kommer jag också att ägna uppmärksamhet åt frågan om lokal implementering, som utgör ett kritiskt steg mot att förverkliga reformeringsarbetets mål och intentioner. Nya arbetsmetoder med starkt vetenskapligt stöd liksom formulerade principer om återhämtning och delaktighet behöver ”översättas” till de sammanhang där de ska praktiseras – något som har visat sig vara utmanande, framför allt när det handlar om komplexa arbetsmetoder eller verksamhetsområden där flera aktörer med olikartade uppdrag är involverade. Frågan om implementering har här adresserats av det enkla skälet att den har avgörande betydelse för hur väl verksamhetsfältet samhällsbaserat stöd kan etableras och utvecklas. De nämnda utvecklingsområdena relateras främst till den grupp av personer som har stora och långvariga konsekvenser av psykisk ohälsa – här benämnda personer med psykisk funktionsnedsättning.

Ett nytt verksamhetsfält tar form

Förändringarna på psykiatriområdet har de senaste decennierna varit i högsta grad påtagliga. I ett svenskt perspektiv är den huvudsakliga rörelsen nedmonteringen av de stora mentalsjukhusen och en följande utveckling av verksamheter och insatser inom kommunernas organisation. Vårdplatserna inom psykiatrisk heldygnsvård har reducerats från över 35 000 i mitten av 1960-talet till att i dag ligga på cirka 3 000 (Markström, 2003; Uppdrag psykisk hälsa, 2017). Samtidigt har kommunalt organiserade insatser byggts upp. Före psykiatrireformen fanns ett fåtal personer med psykisk funktionsnedsättning i anpassade boendeformer – fem år efter reformen var siffran över 8 000 personer (Socialstyrelsen, 2003). I den fortsatta utvecklingen har tyngdpunkten förskjutits från gruppboendestäder och så kallade serviceboendestäder till insatser i mer flexibla former där stödet ges i den enskildes egen bostad. Den formen av boendestöd erbjöds enligt den senaste inventeringen fler än 18 000 personer (Socialstyrelsen, 2013a). Verksamheter för social samvaro och sysselsättning etablerades snabbt efter att reformen trätt i kraft och i dag erbjuder nio av tio svenska kommuner denna typ av insats (Socialstyrelsen, 2017a). Dock finns en kritisk diskussion både internationellt och i Sverige om den standardiserade och skyddade karaktär som präglar många av verksamheterna (Lindqvist, Markström & Rosenberg, 2014). Som framgått är den övergripande bilden en tydlig reduktion av slutenvård och en samtidig expansion av stödinsatser utanför vårdinrättningarna. Förändringsarbetet har emellertid varierat i både tempo och omfattning, och kvalitetsskillnaderna mellan de svenska kommunerna har beskrivits som oacceptabelt stora (SOU 2006:100).

En annan generell förändring som kan identifieras i västvärlden rör föreställningarna om målgruppens möjligheter att bli delaktiga i samhället, till exempel på arbetsmarknaden, där pessimism och uppgivenhet, åtminstone på principnivå, ersatts av en mer optimistisk hållning (Bejerholm & Roe, 2018; Leff & Warner, 2006). I den meningen kan man hävda att samhället i dag i högre utsträckning adresserar och tar sig an de begränsningar som följer på funktionsnedsättningen i sig, negativa attityder i samhället samt de brister som kan finnas i välfärdssystemens utformning. Optimismen kontrasteras dock av besvärande fakta. Målgruppen har i Sverige en ökad dödlighet i somatiska och åtgärdbara sjukdomar jämfört med befolkningen i övrigt. Överlevnaden har de senaste decennierna ökat i den totala befolkningen men inte hos personer med en psykiatrisk diagnos, vilka som grupp har en betydligt kortare förväntad livslängd än andra (Socialstyrelsen, 2013b). Andra utmaningar är de missförhållanden kring samarbete och samordning av insatser mellan myndigheter som kan få stora konsekvenser för personer med samtidiga behov av både sociala och psykiatriska insatser.

I Sverige har psykiatriområdet stått i fokus för återkommande politiska initiativ. Med start i början av 1970-talet har ett pärlband av statliga utredningar producerats

i relation till området, och sedan 1990-talet har statliga ekonomiska satsningar lanserats med regelbundenhet. Kortare nationella satsningar, präglade av en "projektlogik" (Jensen, Johansson & Löfström, 2017), har i det närmaste staplats på varandra (Vårdanalys, 2015). Satsningarna har oftast riktats mot den grupp som har omfattande och långvariga behov av stöd (Bergmark, Bejerholm & Markström, 2017; SOU 2018:90; Vårdanalys, 2015). Sedan några år tillbaka finns emellertid en internationell trend där en bredare och mer folkhälsoorienterad ansats vunnit utrymme på policynivå (Gureje, 2015; Metha, Croudace & Davies, 2015; Wahlbeck, 2015). I Sverige kan detta illustreras genom de överenskommelser mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som slutits i relation till vad som kallas "Uppdrag psykisk hälsa" (Regeringskansliet & SKL, 2016; SOU 2018:90) och genom den särskilda utredare och nationella samordnare som arbetat med frågorna mellan 2016 och 2018 (dir. 2016:106). I både policydokument och riktade satsningar har betoningen legat på en bredare målgrupp än tidigare och på förebyggande och tidiga insatser (SOU 2018:90). I de handlingsplaner som alla län i Sverige regelbundet sammanställde under perioden syns tydligt hur områden som barn och ungas psykiska hälsa samt insatser som suicidprevention och elevhälsovård prioriteras (Fjellfeldt, Rosenberg & Markström, 2017; Fjellfeldt & Markström, 2018). Vad konsekvenserna av den ansatsen blir för personer med långvarig funktionsnedsättning är ännu inte möjligt att uttala sig om. Ur handlingsplanerna går dock att utläsa att välfärdsaktörerna i hög utsträckning tycks applicera ett (sekundär- och tertiär) preventivt perspektiv även på den gruppen, vilket kan utgöra grund för nya synsätt och strategier (Fjellfeldt & Markström, 2018). Emellertid kan ett utpräglat folkhälsoperspektiv även bidra till att utvecklingsarbete inom funktionshinderområdet nedprioriteras.

Mot en större kunskapsbas

Det omfattande arbetet att avinstitutionalisera som rör personer med psykisk funktionsnedsättning har inte genomförts utan problem. Bland de utmaningar som identifierats i delar av västvärlden finns bland annat låg tillgänglighet på insatser vid kriser, bristfällig samordning mellan berörda myndigheter, de-professionalisering av insatserna samt utveckling av nya institutionslika verksamheter med undermåligt rehabiliteringsinnehåll (Thornicroft et al., 2011). Problemen har framstått som särskilt påtagliga i de tidiga faserna av reformarbetet. Andra förhållanden har utvecklats i positiv riktning. Den mest påtagliga förändringen rör utan tvivel kunskapsutvecklingen av samhällsbaserade och psykosociala insatser, som kontinuerligt pågått sedan den konkreta nedmonteringen av mentalsjukhusen inleddes. I samband med den svenska psykiatireformen fanns ett påfallande intresse av att identifiera *best practices* för insatser som boendestöd, sysselsättning, social färdighetsträning och integrerat stöd. Dock var referenspunkterna och förebilderna få vid den tidpunkten, vilket

även enligt Bergmark och kollegor blir tydligt i statliga policydokument (Bergmark, Bejerholm & Markström, 2017). Den vanliga strategin för svenska kommuner blev att arrangera studiebesök till andra kommuner för att utbyta idéer och få inspiration (Bergmark, 2018; Markström & Lindqvist, 2015). Men internationellt hade en rörelse inletts i samband med avinstitutionaliseringen och som med tiden utvecklats till ett systematiskt arbete med att utforma, pröva och utvärdera olika arbetssätt inom ramen för det fält som benämns *community mental health services* (Thornicroft et al., 2011). Några decennier senare finns en förhållandevis bred kunskapsbas med en rad modeller som visar på goda resultat och som finns sammanställda i systematiska kunskapsöversikter eller i nationella riktlinjer (Socialstyrelsen, 2018; Bergmark, 2018). En del av modellerna är beskrivna i arbetsböcker eller i särskilda manualer för att kunna bedöma så kallad programtrohet. I dag, ett kvarts sekel efter startskottet för kommunaliseringen av psykiatri, är situationen alltså potentiellt gynnsam, med en praktik som kan förhålla sig till en mångårig erfarenhet samt ett internationellt forskningsfält där man fortlöpande studerar och reviderar avinstitutionaliseringens första generation av insatser (Markström & Lindqvist, 2015).

Nya perspektiv

Parallellt med att etablera en kunskapsbas har även synsätt och perspektiv inom området ändrat karaktär. Förändringarna drevs till en del på av politiska och värdeideologiska motiv, och målsättningar om ökad delaktighet och inkludering i samhället för personer med psykisk funktionsnedsättning formulerades tidigt. Emellertid har den senare idéutvecklingen utgjort en kombination av normativt drivna argument och principer nära knutna till aktuella forskningsresultat (Bejerholm & Roe, 2018). Detta blir tydligt när det gäller konceptet *personlig återhämtning* (*personal recovery*). Med den termen vill förespråkarna rikta uppmärksamheten bort från deterministiska och pessimistiska föreställningar om psykisk sjukdom och en vård som fokuserat på symtomreduktion. I fokus står i stället principer som samhörighet, hopp, optimism, meningsfullhet, identitet och *empowerment* (Leamy et al., 2011). Ofta definieras personlig återhämtning som en pågående personlig process mot värderade sociala roller och ett meningsfullt liv, oaktat kvarvarande psykiatriska symtom (Leonhardt et al., 2017; Richardson & Barkham, 2017). Hypotetiskt blir följderna av att använda ett sådant perspektiv att på ett annat sätt än tidigare lyssna på och värdera den enskildes egen levda erfarenhet, snarare än att utgå från de professionella eller verksamhetens premisser. Det skulle kunna medföra ökad uppmärksamhet på personliga och vardagsnära målsättningar i stödet, på bekostnad av fokuseringen på effekter av den medicinska behandlingen.

En väg mot ökad delaktighet?

Principerna bakom konceptet går att spåra ur minst två traditioner. Den ena består i den forskning som växte i avinstitutionaliseringens spår och som intresserade sig för hur personer som vårdats på mentalsjukhus klarade sig utanför vårdinrättningarna. Här finns blandade resultat, men flera långtidsuppföljningar kunde visa på möjligheter för personer med psykiska funktionsnedsättningar att klara ett liv ute i samhället och att i många fall uppleva förbättrad hälsa och livskvalitet (Thomas et al., 2018). Den andra traditionen utgörs av samlade berättelser från personer med levd erfarenhet av svår psykisk ohälsa och deras röster om vägen tillbaka till ett fungerande liv. De har getts utrymme via brukarrörelsen och olika öppna forum, men även genom kvalitativa intervjustudier. Här finns bland annat tidiga svenska studier av Alain Topor och Ulla-Karin Schön (Topor, 2001; Schön, 2009). Ur denna "bekännelsestradition" har kunskap vuxit fram om bland annat värdet av att förmedla hopp och att utforma stöd utifrån den enskildes unika behov och erfarenheter (Onken et al., 2007). Det senaste decenniet har konceptet personlig återhämtning fått allt större genomslag på policynivå, ofta genom formulerade målsättningar om brukardelaktighet, personcentrerad vård och förmedling av hopp som en nyckelkomponent i stödet. Explicita ambitioner att organisera och förmedla stöd enligt principer om personlig återhämtning har uttryckts i länder som Australien, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. I de nordiska länderna har inte principerna uttalats lika tydligt, men referenser finns i till exempel nationella riktlinjer och regionala dokument för verksamhetsutveckling (Bejerholm & Roe, 2018; Fjellfeldt, Rosenberg & Markström, 2017).

På vilket sätt kan då den idéutvecklingen inverka på det samhällsbaserade stöd som faktiskt förmedlas? Ett svar är att konceptet skulle kunna ge en principiell vägledning av hur man kan utforma och förmedla stöd i samhället, som ligger i linje med demokratiska principer och den värdegrund som artikuleras inom de flesta välfärdsorganisationer. Det handlar om att göra den enskilde delaktig och om att utforma ett system som underlättar för individuella lösningar och flexibilitet. Principerna om återhämtning kan ses som ett *demokratiargument* – de är i sig själva värda att beakta. Ett annat svar är att konceptet vuxit fram i samspel med forskningen. Den senare metodutvecklingen av samhällsbaserat stöd har utan tvivel influerats av idéerna om återhämtning samtidigt som konceptet i sin tur byggts ut och justerats genom nya forskningsresultat. Flera etablerade arbetssätt med starkt kunskapsstöd bygger på individualisering, delaktighet och inflytande, integrering av sociala och psykiatriska insatser samt en fältbaserad och uppsökande ansats – komponenter som är nära associerade med personlig återhämtning. Det kan ses som ett *effektivitetsargument* för att upprätthålla dynamiken mellan vägledande idéer och konkret verksamhets- och metodutveckling.

Metodutveckling

I följande avsnitt beskrivs och kommenteras ett exempel på metodutveckling. Syftet är att illustrera hur en modell inom samhällsbaserat stöd till målgruppen kan vara utformad och hur en konstruktiv dynamik mellan forskning och verksamhetsutveckling kan se ut. Exemplet stöd till arbete genom *individual placement and support* (IPS) har valts därför att modellen dels visar på vetenskapliga landvinningar gjorda under den "postavinstitutionaliserade" eran (Markström & Lindqvist, 2015), dels därför att den också kan illustrera de stora utmaningarna vid en lokal implementering, något som beskrivs i nästa avsnitt.

Länge fanns en utbredd pessimism när det gäller möjligheter till återhämtning och samhällsintegrering för personer med psykisk funktionsnedsättning. Det gällde inte minst synen på målgruppens plats på arbetsmarknaden. En barriär har utgjorts av negativa föreställningar om och förväntningar på gruppen, vilket har bidragit till svårigheter att hitta arbetsgivare som vill anställa. En annan barriär har varit välfärdsaktörernas bristande vilja och repertoar av insatser för att ge aktivt arbetsrehabiliterande stöd (Leff & Warner, 2006). I Sverige beskrevs till exempel i psykiatriutredningens slutbetänkande hur unga personer med psykiatriska diagnoser ofta förtidspensionerades utan att ha blivit erbjudna några aktiva rehabiliteringsinsatser (SOU 1992:73).

IPS-modellen har visat på hur förenklade de gamla föreställningarna varit. Modellen utvecklades i USA av Deborah Becker och Robert Drake och har genom ett stort antal forskningsstudier kommit att betraktas som en evidensbaserad version av det något bredare konceptet *supported employment* (Bejerholm & Roe, 2018). Modellen utformades specifikt för personer med långvarig och allvarlig psykisk ohälsa. Inom IPS tillämpas en så kallad *place-then-train*-ansats, vilket innebär att man först identifierar en arbetsplats där stödet utformas i stället för att inleda insatsen genom att individen får träna i en arrangerad och skyddad miljö. Arbetet utförs av en så kallad arbetspecialist och guidas med hjälp av åtta principer:

1. Den enskildes önskemål om att arbeta startar insatsen. Det krävs ingen prövning av om personen är "anställningsbar" eller inte.
2. Insatsen utgår från klientens intressen, resurser och behov.
3. Målet är ett konkurrensutsatt arbete. Arbetet bör inte föregås av träning enligt en trappstegsmodell med successiv utslussning.
4. IPS-stödet ska vara nära samordnat och helst integrerat med psykiatris insatser.
5. Processen med att kontakta arbetsgivare och hitta en matchning mellan individens intressen och befintliga arbetsplatser bör inledas tidigt, helst inom en månad efter det att individen uttryckt önskan om anställning.

6. Stödet ska inte vara begränsat till en viss tidsperiod eller ha en uttalad deadline utan ges så länge behov finns.
7. Klienterna ska erbjudas ekonomisk vägledning och konsultation, exempelvis kring vilka regler och riktlinjer som är aktuella för sjukersättning och bostadstillägg.
8. Arbetspecialisten bör skapa breda nätverk med arbetsgivare och upprätthålla en kontinuerlig kontakt med dem för att kunna ge stöd och för att kunna identifiera lämpliga arbetsmiljöer (Bond & Drake, 2014; Markström & Bejerholm, 2015).

Lönearbete är möjligt

Under tiden som IPS praktiserats och vetenskapligt studerats har principerna både reviderats och preciserats. Med hjälp av ett standardiserat underlag som består av 25 frågeområden är det möjligt att bedöma i vilken utsträckning en verksamhet följer de grundläggande principerna. Programtrohet har i flera studier visat sig ha betydelse för hur stor andel av klienterna som erhåller ett lönearbete (Bond, Becker & Drake, 2011). Som alltid när det gäller välstuderade men komplexa interventioner finns varierande resultat och en variation i hur modellen har implementerats och tillämpats. IPS ska inte ses som ett universalmedel mot arbetslöshet hos målgruppen – de flesta studier visar på perioder av arbetslöshet även under tiden med ett aktivt stöd. En stor majoritet av klienterna har också kvar en stor del av sin försörjning via sjukförsäkringssystemet. De anställningar som målgruppen får omfattar sällan heltid (Markström & Bejerholm, 2015).

Om man bortser från de erfarenheter som beskrivs ovan, finns i dag övertygande vetenskapligt stöd för att IPS, i jämförelse med tillgängliga alternativ, är en effektiv strategi för att stödja personer till lönearbete. Det finns ett stort antal välgjorda effektstudier från olika delar av världen och flera systematiska kunskapsöversikter om arbets sättet. I en översikt från 2016 visade författarna att IPS var mer än dubbelt så effektiv i jämförelse med traditionell arbetsrehabilitering, vilket ofta innebar att mer än hälften av klienterna fått anställning vid uppföljningstiden (Modini et al., 2016). De här resultaten ligger i linje med tidigare sammanställningar (t.ex. Bond, Drake & Becker, 2012). För utfall som inte är relaterade till anställning och inkomst är resultaten mer osäkra, men här finns studier som visar på minskat vårdutnyttjande och ökad upplevelse av egenmakt och livskvalitet (Drake, Bond & Becker, 2013). Det vetenskapliga stödet för IPS som en väg till arbete och anställning har fått genomslag hos svenska myndigheter och inom ramen för det som benämns statlig kunskapsstyrning (Socialstyrelsen, 2015). I Socialstyrelsens riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni (2018) ges IPS högsta prioritet, och SBU lyfter även upp modellens positiva effekter i en aktuell kommentar (SBU, 2018).

Sammanfattningsvis har IPS som modell kommit att ses som något av en *gold*

standard för samhällsbaserat stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning. Modellen har formats i en nära interaktion mellan innovativt utvecklingsarbete och forskning och kan i dag praktiseras med stöd av både guidande principer och detaljerade manualer för programtrohet. Arbets sättet innehåller en rad komponenter som inryms i konceptet personlig återhämtning. Dessutom stöds IPS av den svenska policynivån. Exemplet kan visa på räckvidden av den metod- och idéutveckling som skett på det avinstitutionaliserade psykiatriområdet de senaste decennierna, och på de möjligheter som ligger i en dynamik mellan praktik, forskning och policynivå. Följande avsnitt berör den kanske största utmaningen i att realisera reformeringsarbetets intentioner, nämligen att konkret implementera kunskapsbaserade arbets sätt i det svenska vård- och stödsystemet.

Implementeringsproblemet

Utmaningen med att praktiskt tillämpa kunskapsbaserade arbets sätt i en nationell eller lokal kontext är beskriven sedan lång tid och har utgjort grunden för ett eget forskningsområde. Traditionen brukar benämnas *implementation science* och karakteriseras av en ansats att mejsla fram centrala komponenter för en framgångsrik implementering. Enligt den logiken räcker det inte att en enskild arbetsmetod har visat sig effektiv i vetenskapliga försök och utvärderingar. Den behöver också införas på ett sätt som gör hög programtrohet och långsiktig etablering möjlig. För psykiatriområdet har den kritiska frågan om implementeringsgapet länge haft relevans. Vi vet att en liten andel av klienterna erbjuds en insats som baseras på bästa tillgängliga kunskap (Stirman et al., 2016). Sverige är ett av de länder som det senaste decenniet exponerats för ett stort antal nya modeller och program på området. Vanligtvis har de utformats och utvärderats i en anglosaxisk kontext. Denna import ställer krav på ett aktivt översättningsarbete, vilket har visat sig vara svårt. Delar av programmets ingredienser riskerar att förloras på vägen, vilket bedömts som problematiskt. Forskning om de här processerna har dock även betonat vikten av korrigeringar och lokala anpassningar för att kunna förankra nya arbets sätt och få nödvändig lokal legitimitet. Ytterst handlar det om att matcha modellens egenskaper med det nationella välfärdssystem som är aktuellt samt identifierade behov på den lokala nivån (Durlak & DuPre, 2008).

Etableringen av IPS

Försöken att införa IPS som modell har i Sverige präglats av diskussioner om den över huvud taget är möjlig att implementera i ett sektoriserat system där ansvarsgränserna mellan kommuner och hälso- och sjukvård är så tydliga. IPS bygger på strategin att integrera stödet till arbete med den psykiatriska behandlingen – något som i en strikt mening skulle kräva att de båda huvudmännens ansvarsområden kan smälta samman.

I praktiken har välfärdsaktörerna ofta riktat stödet till en bred grupp av personer med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning och tillämpat en bredare ansats av *supported employment*, utan krav på integrering av insatser (Bergmark, 2018; Hasson, Andersson & Bejerholm, 2011; Nygren, 2012). Verksamheterna har vanligtvis organiserats inom Arbetsförmedlingen eller inom kommunernas arbetsmarknadsenheter. I en undersökning av två kommunala verksamheter i norra Sverige gavs insatser som delvis stämde överens med IPS-modellen och som visade på cirka 40 procent av klienterna i arbete eller studier efter ett år. Resultaten förbättrades ytterligare efter två år (Nygren et al., 2011; Markström, Nygren & Sandlund, 2011). I Skåne genomfördes den enda randomiserade kontrollerade studien hittills av IPS, vilken visade på 46 procent av klienterna i anställning efter ett år (Bejerholm et al., 2015). Insatserna förmedlades här av en arbetsspecialist inom den öppna psykosvården, men gjordes inom ramen för ett experiment, varför insatsen upphörde när studien var genomförd. Studien kunde slå fast att goda utfall är möjliga i en svensk kontext men inte om en långsiktig etablering av modellen är möjlig (Hasson, Andersson & Bejerholm, 2011). Exemplet illustrerar en spänning mellan experimentella effektstudier och *in-real-life-implementation* som även beskrivits i internationella studier om IPS (Liu, 2011).

Vad gör långsiktig etablering möjlig?

För att adressera implementeringsfrågan följde en svensk forskargrupp 14 orter som fått medel från Socialstyrelsen för att införa IPS. Pilotverksamheterna studerades under en treårsperiod genom programtrohetsskattningar, intervjuer med personal och nyckelpersoner samt uppföljningar av klienter som fick insats. Det huvudsakliga syftet var att undersöka hur kommunerna lyckades med att implementera modellen och vilka specifika faktorer som hade betydelse för en etablering. Ett instrument togs fram och testades för att mäta viktiga komponenter i implementeringen. Instrumentet, *sustainable implementation scale* (SIS), utvecklades med utgångspunkt i ett antal forskningsöversikter om vad som har betydelse för en framgångsrik implementering av kunskapsbaserade metoder. I dem identifierades ett antal nyckelfaktorer som antogs ha betydelse för att införa IPS. Faktorerna delades in i fyra olika kategorier: system-, organisations- och teamnivå samt faktorer rörande fortlöpande stöd. De tre senare kategorierna antogs vara möjliga att operationalisera och arrangerades som tre delskalor (Markström et al., 2017; se tabell 1). Vid sidan om skalan gjordes även kvalitativa innehållsanalyser av det omfattande intervjumaterial som samlats in.

Tabell 1. Valda kategorier*

A. Systemnivå

-
1. Det vetenskapliga stödet för modellen
 2. Modellens tydlighet
 3. Modellens anpassningsbarhet och flexibilitet
 4. Politik och lagstiftning
 5. Nationell policy på insatsområdet
 6. Aktuella nationella satsningar på området
 7. Föreställningar om målgruppen, attityder

B. Omständigheter på lokal organisatorisk nivå

-
1. Bedömningar och beskrivningar av behov som modellen kan tillgodose
 2. Erfarenhet av liknande arbetssätt
 3. Modellen uppfattas som legitim och i linje med organisationens värderingar
 4. Finns en plats för modellen i organisationen, anpassningsbarhet
 5. Implementeringsklimat
 6. Samarbetskultur, erfarenhet av samverkan
 7. Förankring hos opinionsledare och beslutsfattare
 8. Tillgång till experter (eller champions) på ledningsnivå
 9. Tillgång till extern expertis eller champions
 10. Politiska beslut och strategier för lokal finansiering
 11. En medvetet sammansatt och kompetent ledningsgrupp som följer satsningen
 12. Samarbetspartners som stödjer satsningen

C. Omständigheter på utförarnivå

-
1. Medveten rekrytering och sammansättning av personalgruppen
 2. Utbildning och träning i modellen
 3. Närvarande ledare som tror på modellen
 4. Samarbetspartners som underlättar klientarbetet
 5. Informationsinsatser för att öka kunskapen om modellen
 6. Återföring av erfarenheter och resultat till beslutsfattare
 7. Kontinuitet vad gäller personal och chefer

D. Fortlöpande strategier för stöd

-
1. Fortbildning till personalen
 2. Fortlöpande handledning och/eller konsultation i modellen
 3. Återkommande programtrohetsskattningar
 4. Tid för utrymme för reflektion och utvärdering
 5. Tekniskt och administrativt stöd

*Kategorierna och de specifika faktorerna är hämtade från Damschroder et al., 2009; Durlak & DuPre, 2008; Fixsen et al., 2005; 2009; Greenhalgh et al., 2004; Meyers, Durlak & Wandersman, 2012. Listan finns även presenterad i Markström et al., 2015, och Markström et al., 2017.

Resultaten från den longitudinella studien visade att SIS och de framtagna nyckelkomponenterna kunde predicera överlevnad av pilotverksamheterna (Bergmark, Bejerholm & Markström, 2019). Efter tre år hade sex av de inkluderade IPS-verksamheterna etablerats som en ordinarie del av kommunens organisation. Tre verksamheter hade efter samma uppföljningsperiod delvis infört IPS-principer, men saknade en organisatorisk stabilitet. Övriga fem hade lagts ned. Analyserna visade på en statistiskt signifikant skillnad i programtrohet efter ett och två år, där de etablerade verksamheterna uppvisade högre trohet gentemot IPS-principerna än de övriga. Det fanns också en signifikant skillnad i fråga om komponenterna i SIS. De etablerade verksamheterna hade efter ett år fler nyckelkomponenter på plats i jämförelse med övriga (Bergmark, Bejerholm, & Markström, 2019; Markström et al., 2017).

Vad var det då som verkade ha betydelse för en etablering av IPS? Konkreta omständigheter som identifierades både i analyserna av SIS och i intervjuerna var noggrann rekrytering av personal och att erbjuda utbildning i den aktuella arbetsmetoden. Kontinuitet i personalgruppen samt engagemang och närvaro hos den närmsta chefen var betydelsefullt liksom en nära kontakt med samarbetspartners, i det här fallet främst landstingens psykiatriska verksamhet. När det gäller aspekter av fortlöpande stöd återfanns komponenter som handledning och fortbildning samt utrymme för personalen att aktivt diskutera frågor relaterade till arbetsmetoden (Bergmark, Bejerholm & Markström, 2018; 2019). Dessa faktorer kännetecknas av att i hög utsträckning vara påverkbara och enligt bland andra Meyers och kollegor (2012) och Fixen och kollegor (2009) kan de även fungera kompensatoriskt i meningen att ett underskott i en del, som till exempel tillgång till kvalificerad personal, kan balanseras genom ett överskott i en annan, som exempelvis internutbildning och handledning.

Särskilt kritiska komponenter identifierades på organisationsnivå. Flera av dem rör omständigheter i samband med planering och förberedelser inför organisationsförändringar eller andra satsningar. I det här aktuella fallet handlar det alltså om saker som behöver finnas på plats innan själva IPS-insatsen erbjuds klienterna (jfr Meyers et al., 2012). Några sådana komponenter som identifierades var att det fanns en bedömning av de lokala behoven att införa det nya arbetssättet, att det fanns en långsiktig finansieringsplan, att det fanns en inomorganisatorisk legitimitet för satsningen och att utvecklingsarbetet kunde drivas med hjälp av en noggrant sammansatt styr- och implementeringsgrupp. Därutöver visade sig tillgång till experter på den aktuella arbetsmetoden vara viktigt (Bergmark, Bejerholm & Markström, 2018; 2019).

Sammantaget visade resultaten från forskningsprojektet på möjligheterna att faktiskt införa och etablera IPS med hög programtrohet i det svenska vård- och stödsystemet. Vissa av de vägledande principerna, som att integrera stöd till anställning med psykiatrisk behandling, visade sig svåra att följa men de kunde i viss mån kompen-

seras genom tätt lokalt samarbete mellan huvudmännen. Studien visade på vikten av förankring och noggranna förberedelser när nya arbetssätt ska implementeras. Studien kan också illustrera en av de mest angelägna utmaningarna för ett verksamhets- och insatsområde i en senare utvecklingsfas – där vägledande idéer och effektiva arbetssätt finns på plats, men där den slutliga översättningen till lokal vardagspraktik inte funnit sina former. Man bör notera att studien inte studerade den påverkan som omgivningsfaktorer och förhållanden på systemnivå kan ha på implementeringen, som till exempel karaktären på det svenska välfärdssystemet. Här finns forskning som uppmärksammat faktorer som till exempel policyutformning, karaktären på det organisatoriska landskapet, strategier för styrning, professioners handlingsutrymme och intressegruppers agerande (Johansson, 2010). De här omständigheterna behöver man ta hänsyn till i en heltäckande analys av etablerandet av nya verksamhetsområden eller arbetsmetoder.

Avslutning: Ett moget verksamhetsfält?

Artikeln har innehållit en beskrivning av och diskussion om framväxten av ett delvis nytt fält för samhällsbaserat psykosocialt stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning. Det finns utan tvivel problem och missförhållanden i den vård och stöd som arrangeras för målgruppen – mycket tycks handla om otillräckliga och ineffektivt samordnade insatser. Samtidigt visar historiska jämförelser att fältet påtagligt förändrats där en rad kunskapsluckor krympt genom en kombination av verksamhetsutveckling och praktikinära forskning. Det finns i dag en kunskapsbas och en vårdideologisk medvetenhet om samhällsbaserat stöd som tidigare saknats. Jag har försökt exemplifiera det genom att diskutera konceptet personlig återhämtning och specifika kunskapsbaserade insatser som formats i samarbete mellan forskning och fält.

Personlig återhämtning bör inte ses som ett dogmatiskt koncept, eftersom det snarare tillämpats som en bred reflektionsyta för en mer positivt inriktad, personcentrerad och samhällsbaserad psykiatri (Bejerholm & Roe, 2018). Tankeramen fokuserar den enskildes situation och erfarenhet, vilket i praktiken kan innebära en starkare orientering mot delat beslutsfattande och delaktighet i de insatser som ges. Erfarenheterna så här långt visar också på att ett återhämtningssinriktat stöd innebär minskat fokus på reduktion av symtom i behandlingen och större uppmärksamhet på sociala omständigheter (Bejerholm & Roe, 2018). Man kan tolka konceptets plats på verksamhetsfältet som ett utslag av en tillfällig och övergående trend. Mer rimligt är emellertid att se personlig återhämtning som ett resultat av en långsiktig utveckling av organisationer och arbetssätt där grundelementen baseras på moderna föreställningar om demokrati och delaktighet samt på forskning om samhällsbaserade insatser.

Idéer av ovanstående slag kan vara vägledande men är ofta inte tillräckliga för att åstadkomma varaktig förändring, som kräver förändringar av rutiner och konkreta arbetssätt. På 25 år har kunskapsbasen stärkts betydligt på området. När det svenska reformeringsarbetet tog fart på 1990-talet fanns få perspektiv och strategier att ta spjärn mot – i dag finns en uppsjö interventioner och ett internationellt forskningsfält om samhällsbaserade insatser (Bergmark, Bejerholm & Markström, 2017; Jones et al., 2018; Socialstyrelsen, 2018). Med det inte sagt att mängden metoder med stark vetenskaplig evidens är överväldigande – det finns fortfarande grundläggande insatsområden för gruppen, som till exempel boende och boendestöd, där osäkerheten kring vad som är framgångsrika strategier fortfarande är påtaglig (McPherson, Krokofil & Killaspy, 2018). Det centrala är dock att det finns intresse och att det läggs ner ansträngningar på att utveckla och diskutera stödets innehåll, och här är både den politiska nivån och förvaltningen inom kommunernas socialtjänst viktiga aktörer. Det finns studier som visar på otydlighet i fråga om ansvaret för en kunskapsbaserad socialtjänst mellan dessa nivåer, men också tecken på att intresset för frågorna ökar (Bäck et al., 2016; Socialstyrelsen, 2017b).

Vad jag särskilt velat styra uppmärksamheten mot i texten är betydelsen av att ta sig an implementeringsproblemet. Om forskning och verksamhetsutveckling på området samhällsbaserat stöd så här långt koncentrerat sig på att ta fram och pröva nya arbetssätt, behöver nu frågan om metodernas översättning och etablering i en nationell och lokal kontext uppmärksammas. Det bör både handla om hur modeller kan implementeras fullt ut i situationer där resurser i form av ekonomiska medel och kunskap är goda, och om hur man långsiktigt kan etablera och skapa legitimitet för kunskapsbaserade arbetssätt där resurser är knappa och där lokala anpassningar blir nödvändiga. Styrkan med forskning och utvecklingsarbete kring implementering är att frågorna till stor del är generella och delas av de flesta sektorer inom välfärdsområdet – det krävs ofta inte någon exklusiv implementeringsforskning om varje enskilt verksamhetsområde så länge de involverade organisationerna har egenskaper som man delar med andra välfärdsaktörer. I fallet med samhällsbaserat stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning är frågor om ledarskap, utbildning och handledning, tvärprofessionellt arbete, flexibel organisering och tät samverkan med vårdgrannar viktiga faktorer att hantera i en implementeringsprocess. De finns som bekant i flera liknande verksamhetsfält.

Referenser

- Bejerholm, U., Areberg, C., Hofgren, C., Sandlund, M. & Rinaldi, M. (2015) Individual placement and support in Sweden. A randomized controlled trial. *Nordic Journal of Psychiatry*, 69: 57–66.
- Bejerholm, U. & Roe, D. (2018) Personal recovery within positive psychiatry. *Nordic Journal of Psychiatry*, DOI: 10.1080/08039488.2018.1492015.
- Bergmark, M. (2018) *Integrerade psykosociala insatser. Policy, implementering och praktik i ett komplext verksamhetsfält*. Akademisk avhandling. Umeå: Umeå universitet.
- Bergmark, M., Bejerholm, U. & Markström, U. (2017) Policy changes in community mental health. Interventions and strategies used in Sweden over 20 years. *Social Policy & Administration*, 51(1): 95–113.
- Bergmark, M., Bejerholm, U. & Markström, U. (2018) Critical components in implementing evidence-based practice. A multiple case study of individual placement and support for people with psychiatric disabilities. *Social Policy & Administration*, 52(3): 790–808.
- Bergmark, M., Bejerholm, U. & Markström, U. (2019) Implementation of evidence-based interventions. Analyzing critical components for sustainability in community mental health services. *Social Work in Mental Health*, 17(2): 129–148.
- Bond, G.R., Becker, D.R. & Drake, R.E. (2011) Measurement of fidelity of implementation of evidence-based practices. Case example of the IPS fidelity scale. *Clinical Psychology*, 18: 126–141.
- Bond, G.R., Drake, R.E. & Becker, D.R. (2012) Generalizability of the individual placement and support model of supported employment outside the US. *World Psychiatry*, 11: 32–39.
- Bond, G.R. & Drake, R.E. (2014) Making the case for IPS supported employment. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 41: 69–73.
- Bäck, A., Ståhl, C., von Thiele Schwarz, U., Richter, A. & Hasson, H. (2016) Walking the tight-rope. Perspectives on local politicians' role in implementing a national social care policy on evidence-based practice. *International Journal of Mental Health Systems*, 10(75), doi: 10.1186/s13033-016-0107-1
- Damschroder, J.L., Aron, D.C., Keith, R.E., Kirsh, S.R., Alexander, J.A. & Lowery, J.C. (2009) Fostering implementation of health services research findings into practice. A consolidated framework for advancing implementation science. *Implementation Science*, 4:50.
- Dir.2016:106. Tilläggsdirektiv till Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa. Kommittédirektiv från Socialdepartementet.
- Drake, R.E., Bond, G.R. & Becker, D.R. (2013) *Individual placement and support. An evidence-based approach to supported employment*. New York: Oxford University Press.
- Durlak, J. & DuPre, E. (2008) Implementation matters. A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41: 327–350.
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blas, K.A., Friedman, R.M. & Wallace, F. (2005) *Implementation research. A synthesis of the literature*. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231).
- Fixsen, D.L., Naoom, F., Blas, K.A., Friedman, R.M. & Wallace, F. (2009) Core implementation components. *Research on Social Work Practice*, 19:531.
- Fjellfeldt, M. & Markström, U. (2018) *Länsgemensamma insatser för psykisk hälsa. En balansakt*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.

- Fjellfeldt, M., Rosenberg, D. & Markström, U. (2017) *Psykisk hälsa – ett mångfacetterat begrepp. Analys av behovsbilder och handlingsstrategier i 21 länsplaner sammanställda inom ramen för statens satsning inom området psykisk hälsa*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P. & Kyriakidou, O. (2004) Diffusion of innovations in service organisations. Systematic review and recommendations. *The Milbank Quarterly*, 82(4): 581–629.
- Gureje, O. (2015) Public mental health. The need for a broader view of the issues. *World Psychiatry*, 14(1): 54–55.
- Hasson, H., Andersson, M. & Bejerholm, U. (2011) Barriers in implementation of evidence-based practice. Supported employment in Swedish context. *Journal of Health and Organisational Management*, 25: 332–345.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2017) Policy implementation in the era of accelerating projectification. Synthesizing Matland's conflict-ambiguity model and research on temporary organizations. *Public Policy and Administration*, 33(4): 447–465.
- Johansson, S. (2010) Implementing evidence-based practices and programmes in the human services. Lessons from research in public administration. *European Journal of Social Work*, 13(1): 109–125.
- Jones, A., Hannigan, B., Coffey, M. & Simpson, A. (2018) Traditions of research in community mental health care planning and care coordination. A systematic meta-narrative review of the literature. *PLoS ONE*, 13(6): e0198427.
- Leamy, M., Bird, V., LeBoutillier, C., Williams, J. & Slade, M. (2011) Conceptual framework for personal recovery in mental health. Systematic review and narrative synthesis. *British Journal of Psychiatry*, 199: 445–452.
- Leff, J. & Warner, R. (2006) *Social inclusion of people with mental illness*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leonhardt, B., Huling, K., Hamm, J., Roe, D., Hasson-Ohayon, I., McLeod, H.J. & Lysaker, P.H. (2017) Recovery and serious mental illness. A review of current clinical and research paradigms and future directions. *Expert Rev Neurother*, 17: 1117–1130.
- Lindqvist, R., Markström, U. & Rosenberg, D. (2014) *Psykiska funktionshinder i samhället. Aktörer, insatser, reformer*. 2 uppl. Malmö: Gleerups.
- Liu, H-H.N. (2011) *Policy and practice. An analysis of the implementation of supported employment in Nebraska*. Theses, Dissertations, and Student Research: Department of Psychology. Paper 30.
- Markström, U. (2003) *Den svenska psykiatrireformen. Bland brukare, eldsjälur och byråkrater*. Akademisk avhandling. Umeå: Boréa förlag.
- Markström, U. & Bejerholm, U. (2015) Mot alla odds – stöd till arbete för personer med psykisk funktionsnedsättning. I: K. Ekberg, M. Eklund & G. Hensing (red.) *Återgång i arbete. Processer, bedömningar, åtgärder*. Lund: Studentlitteratur.
- Markström, U., Bejerholm, U., Svensson, B. & Bergmark, M. (2015) Implementeringen av nationella riktlinjer för psykosociala insatser vid schizofreni. Exemplet IPS och ACT. CEPI och Umeå universitet. ISBN 978-91-7623-254-5.
- Markström, U. & Lindqvist, R. (2015) Establishment of community mental health systems in a post-deinstitutional era. A study of organisational structures and service provision in Sweden. *Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation*, 14(2): 124–144.
- Markström, U., Nygren, U. & Sandlund, M. (2011) *Arbete för alla? Införande och resultat av supported employment i en svensk kommun*. CEPI och Socialpsykiatriskt Kunskapscentrum i Västerbotten.

- Markström, U., Svensson, B., Hansson, L., Bergmark, M. & Bejerholm, U. (2017) What influences a sustainable implementation of evidence-based interventions in community mental health services? Development and pilot testing of a tool for mapping core components. *Journal of Mental Health*, doi: 10.1080/09638237.2017.1417544.
- McPherson, P., Krotofil, J. & Killaspy, H. (2018) Mental health supported accommodation services. A systematic review of mental health and psychosocial outcomes. *BMC Psychiatry*, 18:128, doi: org/10.1186/s12888-018-1725-8.
- Mehta, N., Croudace, T. & Davies, D. (2015) Public mental health. Evidence-based priorities. *The Lancet*, 385(9976): 1472–1475.
- Meyers, D., Durlak, J. & Wandersman, A. (2012) The quality implementation framework. A synthesis of critical steps in the implementation process. *American Journal of Community Psychology*, 50: 462–480.
- Modini, M., Tan, L., Brinchmann, B., Wang, M.J., Killackey, E., Glozier, N., Mykletun, A. & Harvey, S.B. (2016) Supported employment for people with severe mental illness. Systematic review and meta-analysis of the international evidence. *British Journal of Psychiatry*, 209: 14–22.
- Nygren, U. (2012) *Individual placement and support i en socialpsykiatrisk context. En väg till arbete för personer med psykiskt funktionshinder?* Akademisk avhandling. Umeå: Umeå universitet.
- Nygren, U., Markström, U., Svensson, B., Hansson, L. & Sandlund, M. (2011) Individual placement and support for people with mental illness. The first Swedish report of outcomes. *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 25 (3): 591–598.
- Onken, S., Craig, C., Ridgway, P., Ralph, R.O. & Cook, J.A. (2007) An analysis of the definitions and elements of recovery. A review of the literature. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 31: 9–22.
- Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa 2017*.
- Richardson, K. & Barkham, M. (2017) Recovery from depression. A systematic review of perceptions and associated factors. *Journal of Mental Health*, 6: 1–13. doi: 10.1080/09638237.2017.1370629.
- SBU (2018) *Arbetsfrämjande åtgärder för personer med funktionsnedsättning som söker arbete. Betydelsen av supported employment och individual placement and support*. SBU kommenterar, juni 2018.
- Schön, U.-K. (2009) *Kvinnors och mäns återhämtning från psykisk ohälsa*. Stockholm: Stockholm studies of social work 130.
- Socialstyrelsen (2003) *Boende för personer med psykiska funktionshinder. En nationell uppföljning och utvärdering av boendeformer inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013a) *Personer med funktionsnedsättning. Vård och omsorg den 1 oktober 2012*. Artnr 2013-4-18.
- Socialstyrelsen (2013b) *Nationell utvärdering 2013. Vård och insatser vid depression, ångest och schizofreni*. Artikelnummer 2013-6-7.
- Socialstyrelsen (2015) *Samordnad statlig kunskapsstyrning inom området psykisk ohälsa. Slutrapport av ett regeringsuppdrag*. Artikelnummer 2015-12-9.
- Socialstyrelsen (2017a) *Sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning. Uppföljning av 2016 års verksamhetsbidrag*. Artikelnummer 2017-5-17.
- Socialstyrelsen (2017b) *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007, 2010, 2013 och 2016*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2018) *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd. Stöd för styrning och ledning*. Artikelnummer 2018-9-6.

- SOU 1992:73 *Välfärd och valfrihet. Service, stöd och vård för psykiskt störda*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2006:100 *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska funktionshinder*. Slutbetänkande av Nationell Psykiatrisamordning.
- SOU 2018:90 *För att börja med något nytt måste man sluta med något gammalt. Slutbetänkande av nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Stirman, S., Gutner, C., Langdon, K. & Graham, J. (2016) Bridging the gap between research and practice in mental health service settings. An overview of developments in implementation theory and research. *Behaviour Therapy*, 47(6): 920–936.
- Thomas, E., Despeaux, K., Drapalski, A. & Bennett, M. (2018) Person-oriented recovery of individuals with serious mental illness. A review and meta-analysis of longitudinal findings. *Psychiatric Services*, 69: 259–267.
- Thornicroft, G., Semrau, M., Alem, A., Drake, R.E., Ito, H., Mari, J., McGeorge, P. & Thara, R. (2011) *Community mental health. Putting policy into practice globally*. Singapore: Wiley-Blackwell.
- Topor, A. (2001) *Managing the contradictions. Recovery from severe mental disorders*. Stockholm: Stockholm studies of social work 18.
- Uppdrag psykisk hälsa (2017) *Psykiatrin i siffror. Vuxenpsykiatrin – kartläggning 2017*.
- Vårdanalys (2015) *Psykisk hälsa. Ett gemensamt ansvar. Lärdomar från PRIO och tidigare statliga satsningar sedan 1995*. Rapport 2015:10.
- Wahlbeck, K. (2015) Public mental health. The time is ripe for translating of evidence into practice. *World Psychiatry*, 14(1): 36–42.

Lupita Svensson

Automatisering

– till nytta eller fördärv?

Automation to benefit or ruin?

The purpose of this article is to discuss and analyze how digital automation of the provision of social assistance affects the practice of social work, as part of welfare. Based on interviews with supervisors/project managers and social case workers, who work with social assistance in a strategic selection of municipalities, the opportunities and challenges that robotization brings to the function of social assistance are problematized as a selective welfare right. The results show that robotisation can help to increase efficiency and that resources can be re-prioritized, but at the same time there are significant risks to the erosion of the social work practice, both in terms of the practitioners' work in the provision of social assistance and its function as a selective right in a universal welfare construction. The results also indicate needs for further in-depth studies.

Lupita Svensson är universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Kontakt: lupita.svensson@soch.lu.se

Introduktion

Intresset för digitalt automatiserat beslutsfattande inom socialtjänsten har ökat under slutet av 2010-talet. Inte minst introducerandet av roboten som en *digital kollega* i handläggningen av försörjningsstöd har väckt en rad nya frågor, farhågor och utvecklingsmöjligheter (Andersson, 2016; Ranerup & Henriksen, 2019; Lejon, 2019; Denk, Hedström & Karlsson, 2019; Sveriges Kommuner och Landsting, 2019a). Försörjningsstödet har kommit att fungera som det yttersta skydds nätet i en universell välfärd med ambitionen att fånga upp och säkra levnadsnivån för de flesta i samhället. Kommunerna har en skyldighet att pröva rätten till bistånd för personer som söker försörjningsstöd. Kommunerna har också sedan 1998 rätt att ställa krav på att de sökande ska delta i olika aktiveringsåtgärder för att kunna bli självförsörjande. Syftet var att skapa incitament i bidragsstrukturen som gjorde att människor ansträngde sig för att bli självförsörjande. Historiskt har föregångarna till försörjningsstödet haft som latent funktion att verka avskräckande. Försörjningsstödet var tänkt att ge stöd åt ett mindre antal under en kortare tid för att säkra en skälig levnadsnivå. Försörjningsstödet skulle vara baserat på en individuell bedömning av den enskildes situation och förutsättningar. Hjälp beviljas i regel för en månad i taget för dem som uppfyller kraven för rätten till hjälp. Under framför allt 1990-talet ökade både den ekonomiska och administrativa belastningen på försörjningsstödet, genom att antalet försörjningsbidragstagare blev fler och uppbar stödet under längre tid (Svärd, 2013). Handläggningen av försörjningsstöd har i jämförelse med andra verksamheter inom socialtjänsten sedan dess blivit mer formaliserad och processen har visat sig passa utvecklandet av digitaliserat automatiserat beslutsfattande eller beslutsstöd. Emellertid har den tekniska utvecklingen synliggjort en rad komplicerade frågeställningar som rör offentlig förvaltning generellt och i synnerhet försörjningsstödet som en del av det sociala arbetets utformning och funktion i ett välfärdssamhälle (Kaun & Velkova, 2019; Svensson, 2019).

Syftet med den här artikeln är att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik, som en del av välfärden utifrån följande frågeställningar:

- På vilka sätt påverkar digital automatisering handläggarnas arbete?
- Vilka möjligheter och utmaningar medför en digital automatisering för försörjningsstödet som en selektiv rättighet i välfärden utifrån ett organisations- och professionsperspektiv.

Artikeln bygger på intervjuer med arbetsledare och handläggare inom socialtjänsten.¹

¹ Empirin är en del av ett större projekt, finansierat av Akademikerförbundet SSR och delvis rapporterat i Svensson (2019).

Disposition

Artikeln inleds med en redovisning av det aktuella kunskapsläget. Därefter följer ett avsnitt om metod. Ett teoriavsnitt introducerar bärande begrepp för den senare analysen och diskussionen. Empirin redovisas löpande med analys. Artikeln avslutas med en diskussion där även framtida forskningsområden presenteras.

Aktuellt kunskapsläge

För närvarande finns inga fördjupande studier om effekterna av ett automatiserat beslutsstöd i handläggningen av försörjningsstöd, nationellt eller internationellt (Kaun & Velkova, 2019). I en nyligen presenterad forskningsrapport framkommer att endast 16 av 290 kommuner i Sverige har infört digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd. Det motsvarar 5,5 procent (Svensson, 2019). I samma studie framkommer att majoriteten av de 16 kommunerna har en erfarenhet av att arbeta med systemet som understiger 10 månader. Studier och kunskap av effekterna av automatisering och användande av robotar i handläggningen av försörjningsstöd är på grund av detta begränsade (a.a). Ur ett internationellt perspektiv är det även svårt att hitta likvärdiga myndigheter i andra länder som kan jämföras med socialtjänsten och dess handläggning av försörjningsstöd.

En uppföljning av den nationella digitala strategin visar att andelen kommuner som har en e-tjänst kopplad till handläggningen av försörjningsstöd har ökat från 9 till 29 procent under åren 2017 till 2019. Uppföljningen visar också att hälften av kommunerna använder sig av säker autentisering och att endast hälften har en tydlig riskanalys i sitt kvalitetsledningssystem (Socialstyrelsen, 2019). Siffrorna som rör säker autentisering och riskanalys särskiljer inte e-tjänster kopplade till försörjningsstöd från andra e-tjänster inom socialtjänstens område. Uppföljningen visar dock att ett stort antal kommuner planerar för att införa e-tjänster. Socialstyrelsen framhåller också att det inte finns lagstöd för ett helt automatiserat beslutsfattande (2019).

Automatiserat beslutsfattande jämförs ibland med artificiell intelligens (AI) och klassificeras då som mjuk (soft) AI. Ansvarsfrågan är en utmaning som framkommit i tidigare studier av AI i offentlig förvaltning och där automatiserat beslutsfattande räknats in, det kan då handla om exempelvis vem som bär ansvaret för ett beslut som fattats av en robot eller för diskriminering som kan ligga dold i de algoritmer som styr roboten. Det är viktiga och relevanta frågeställningar, inte minst mot bakgrund av att Sveriges Kommuner och Landsting förespråkar att införa automatisering i handläggningen av försörjningsstöd (Sveriges Kommuner och Landsting, 2019b; Wirtz, Weyerer & Geyer, 2018; Wirtz & Müller, 2019). Ett flertal studier stödjer resultat som visar att automatiserat beslutsfattande i offentliga förvaltningar ger ett mer neutralt beslutsfattande och minimerar risken för korrupktion (Wihlborg,

Larsson & Hedström, 2016; Ranerup & Henriksen, 2019; Wenger & Wilkins, 2008; Cordella & Tempini, 2015). Emellertid har även utformandet av de algoritmer som det automatiserade beslutsfattandet ska bygga på studerats. För att uppnå rättvisa och användbarhet pekar de studierna på vikten av öppenhet, objektivitet, likvärdighet och förutsebarhet när man utformar algoritmer samt att det behövs både stödstrukturer och transparens för att detta ska kunna uppnås (Brauneis & Goodman, 2018; Christensen & Laegreid, 2018).

När det gäller försörjningsstöd framhåller forskningen att det tillhör socialtjänstens mer känsliga områden i jämförelse med andra offentliga verksamheter och myndighetsutövning och att de som ansöker befinner sig i en utsatt och sårbar position. I mötet mellan tjänstemannen och den sökande har handläggaren ett handlingsutrymme, där den individuella bedömningen ska vara baserad på professionell kunskap (Minas, Bäckman & Korpi, 2014; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008; jmf *street-level bureaucrats* från Lipsky, 1980). Redan i början av 2000-talet finns det studier som uppmärksammar att "screen-level-byråkrater" till skillnad från "street-level-byråkrater" förflyttar fokus från det professionella handlingsutrymmet till ett mer manualbaserat (Bovens & Zouridis, 2002; De Witte, Declercq & Hermans, 2016). Studier kring digitala stödverktyg, med bas i det manualbaserade för exempelvis dokumentation, visar att standardiserade processer kan öka transparensen och delaktigheten för brukaren, men att det också finns en risk för att det utvecklas parallella system där information processas för att hållas utanför systemet (Devlieghere, Bradt & Roose, 2018; Devlieghere & Roose, 2018; Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018).

Socionomer beskriver rädsla och oro för professionens utveckling när digitaliserat automatiserat beslutsstöd inom försörjningsstöd diskuteras (Scaramuzzino, 2019). Det finns även studier som visar att erfarna socialarbetare tycks vara mer negativa till IT-baserade stödstrukturer, att de saknar de fysiska mötena och att det tar alltför mycket tid i anspråk att lära sig nya system (Curry, van Draanen & Freisthler, 2017). Emellertid finns det även studier som motbevisar oron för att ny teknik ska ersätta det personliga mötet och visar att den i stället ger flexibilitet att utforma möten utifrån individens önskemål (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018). Studier av senare datum understryker vikten av att, med empiriska och teoretiska studier, utvärdera den nya tekniken i förhållande till dem som ska använda den eller på andra sätt kommer att påverkas av den. Studierna påpekar även att det är angeläget att förbättra förståelsen av bakomliggande processer utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv (Gillingham, 2018a; 2018b).

Metod

Ett urval kommuner har studerats för att kunna bevara studiens frågeställningar och sedan diskutera och analysera resultatet utifrån hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik. Avgränsningsmässigt var det redan från början bestämt att klienter inte skulle inbegripas i studien, utan endast yrkesverksamma och professionella. Utgångspunkten för urvalet var att få med tre olika kategorier: 1) kommuner som varken infört e-tjänst eller digital automatisering, 2) kommuner som infört e-tjänst men inte digital automatisering och 3) kommuner som både infört e-tjänst och digital automatisering. Urvalet kan därav sägas vara strategiskt. Identifiering av dessa kommuner skedde framför allt genom tidigare kontakter och en nationell totalundersökning som identifierade och inventerade lämpliga kommuner (Svensson, 2019). De tillfrågades därefter via e-post och telefon. Varje kategori representerades av två kommuner. I varje kommun har intervjuer genomförts med representanter från ledningsnivå och/eller projektledare och handläggare. Med en spridning av informanterna på verksamhetens olika nivåer har olika perspektiv kunnat hämtas in. I ett senare skede av studien kompletterades empirin med ytterligare fyra kommuner där digital automatisering implementerats, se kategori 3 ovan. Sammantaget har 21 intervjuer genomförts fördelat på 10 arbets- och/eller projektledare och 11 handläggare i sammanlagt 10 kommuner varav 6 har implementerat digitalt automatiserat beslutsfattande.

Kvalitativa semistrukturerade intervjuer genomfördes antingen på plats, via det digitala konferensverktyget Zoom eller via telefon med tillhörande ljudinspelningsprogram. Intervjuerna utgick från en tematisk intervjuguide och varade mellan 40 minuter och 1 timme. Alla intervjuer genomfördes av mig, utom 1 som genomfördes av en kollega från ett angränsande samarbetsprojekt. 19 av intervjuerna spelades in och transkriberades. Vid 2 av intervjuerna var det inte möjligt att spela in på grund av tekniska problem, och då gjordes löpande anteckningar under samtalet.

Intervjuerna har analyserats utifrån ett abduktivt angreppssätt. En växelverkan mellan kunskapsläget, tidigare forskning och empiri har lett fram till mönster och tematiseringar.

Intervjuerna som genomförts har inte berört uttalat känsliga frågor. Frågorna har varit formulerade så att de inte har fokuserat på individen utan på organisationen och implementeringen. Inga personuppgifter har samlats in. Respondenterna har informerats om studiens syfte, uppdragsgivare och att allt deltagande är frivilligt. Materialet har avidentifierats och presenteras på en aggregerad nivå, varför enskilda individer inte ska kunna urskiljas. Mot bakgrund av att det fortfarande är så få kommuner som infört automatisering i handläggningen av försörjningsstöd presenteras inte heller kommunerna vid namn eller annan information som kan leda till att kommunen identifieras.

Teori

Historiskt har det varit svårt att skapa ett folkligt förtroende för försörjningsstödet och dess föregångare, eftersom systemet ofta vänt sig till små grupper under icke försäkringsmässiga former. Systemet har, för att använda professor Sune Sunessons ord, aldrig lyckats spränga fattigdomskalet på samma sätt som har skett inom till exempel barnomsorgen, som också en gång var en del av socialtjänstens verksamhet (Sunesson, 1990). Bidraget har under historien varierat med konjunkturen och samhällsförändringar och inte sällan har olika stereotypa inställningar riktats mot de fattiga, särskilt under tider då bidragsnivåerna har ökat.

Den norske professorn Ivar Lødemel (1997) använder begreppet välfärdsparadox, som tvärtemot de generella modellerna bygger på en individuell behovs- och medelprövning som skiljer sig från förutsägbarheten i de generella systemen. Under årens lopp har försök gjorts att forma det selektiva försörjningssystemet till ett mer försäkringsmässigt, genom att exempelvis lägga ut delar av det ekonomiska biståndet till Försäkringskassan för beslut. Det fanns ett långt framskridet förslag i socialutredningens slutbetänkande från 1977 (SOU 1977:40). Förslaget fick aldrig någon majoritet i Riksdagen, men tanken var att man skulle kunna göra försörjningsstödet mer formaliserat och likt det övriga socialförsäkringssystemet och på så sätt undvika många av de stereotyper som riktats mot de fattiga. En rad andra försök har gjorts under årens lopp för att rationalisera eller förändra beslutsfattandet när det gäller försörjningsstöd, men de har blivit kortlivade eftersom det finns en inneboende tröghet i den här typen av organisationer och de har byggt på mer eller mindre lokala strukturer.

Lipsky introducerar begreppet *street-level bureaucracy* som en teoretisk förklaring av hur professioner som arbetar i samhällets tjänst nära individerna omvandlar lagstiftningen till praktiskt handlande. Tjänstemän, som exempelvis handläggare inom försörjningsstöd, har ett stort handlingsutrymme i sin myndighetsutövning och kan på så sätt i sin tillämpning av regler individanpassa dem. Emellertid innebär det att de får en stor påverkan på lagar och reglers utfall i samhället. För att kunna hantera de många olika kraven från enskilda, förvaltningarnas visioner, minskade ekonomiska resurser och annan arbetsrelaterad stress behöver handläggarna utveckla egna strategier. I den processen finns en inbyggd formalisering som i sin utformning skapar nya mönster som kan leda till en klyfta mellan lagstiftarens intention och praktikens utfall. I en uppdaterad version skriver Lipsky om vikten av att effekterna av ny digital IT-teknik fångas upp av den offentliga sektorn (Lipsky, 2010).

En av anledningarna till att frågan om digitaliseringen tilldragit sig intresse i dag är bland annat att samhällsförändringar, demografiska förändringar och nedskärningar i välfärden har ökat trycket på den kommunala socialtjänsten och därav också den enskilde handläggaren. En övergripande fråga man teoretiskt måste ställa sig är om

digitaliseringen också kan lösa den välfärdsparadox som Lødemel talar om, eller om det är en fråga om att spara medel åt kommunerna. Med andra ord, är systemet till nytta och fördärv?

Digitaliseringen som skett inom den kommunala socialtjänsten har i stor utsträckning varit en del av en verksamhetsutveckling med fokus på att effektivisera processer, för att i högre utsträckning nå utsatta mål och arbeta rättssäkert. Den handlar då också om inomorganisatoriska frågor, men rättssäkerheten är en viktig aspekt eftersom dagens forskning visat på stora variationer i bedömningen av dem som söker försörjningssystem.

Den framväxande och tongivande diskussionen om evidensbaserad praktik (EBP) har även lagt större vikt vid att säkerställa att det inte bara är rätt saker som görs, utan att de görs på rätt sätt (Thyer, 2006; Oscarsson, 2009). Ett första steg i den processen var arbetet med att skapa en samsyn inom en rad verksamhetsområden. Det var en av drivkrafterna till kraven på ökad standardisering. Den ökade standardiseringen kan ses genom en rad manualbaserade metoder både inom missbruksvården och barnvården. Standardiseringen som fenomen i en professionell organisation, likt socialtjänsten, har diskuterats av både kritiker och förespråkare (Martinell Barfoed, 2014; 2019). Standardiseringen kan ur ett processperspektiv ses som ett första steg mot automatisering (manuell), i det att en form av reducerad likriktning eftersträvas.

Ny teknik är en annan del av denna utveckling och innebär att resurser kan användas på ett bättre och mer ändamålsenligt sätt. Tekniken har stor betydelse i bemärkelsen att standardiserade arbetsmoment kan förenklas. Ordbehandlingsprogram kan exempelvis rent tekniskt förenkla dokumentationsprocessen, genom möjligheten att hantera större textmassor. Reduceringen av överflödiga arbetsmoment och nivåer i organisationen har setts både som en möjlighet att frigöra resurser och som ett hot mot det mellanmänniska mötet.

En konsekvens av processen att skapa enhetlighet och samsyn genom standardisering och manualer är byråkratisering. Byråkrati kan sägas vara den struktur och uppsättning regler eller lagar som skapats för att styra en organisation på ett rättssäkert sätt, vilket är extra viktigt när det rör myndighetsutövning. Byråkrati kräver att det finns transparens och tröghet i systemet, och att beslut fattas utefter gemensamma regler och inte utifrån den enskilda person som handlägger ett ärende. För socialtjänstens myndighetsutövande funktioner har likhet inför lagen och en rättsligt korrekt hantering blivit allt viktigare. Socialtjänsten har i olika former kritiserats för brister avseende detta. Både forskning och journalistiska reportage har visat brister i rättssäkerheten och att alla inte behandlas "lika inför lagen". Stort fokus har legat på frågan om formell rättssäkerhet, som baseras på formkraven. De mer komplicerade resonemangen om materiell rättssäkerhet, som rör innehållet i och det etiska värdet av

ett beslut, har kommit på undantag (Peczenik, 1995). På så vis har standardiseringsprocessen tillsammans med ett ökat fokus på rättssäkerhet möjliggjort ett detaljerat regelsystem, det vill säga byråkratisering (Graeber, 2015).

Socialtjänstlagen i sin utformning som målrelaterad ramlag ger handläggaren ett stort professionellt handlingsutrymme för att skapa den flexibilitet som krävs för att möta klienternas behov (jfr Lipsky, 2010). Ju fler regler som styr handlandet, desto mindre blir det professionella handlingsutrymmet, detta kan emellertid också problematiseras (Evans & Harris, 2004). Ur ett organisatoriskt perspektiv är det dock intressant att notera att handläggare inom socialtjänsten redan ses som semiprofessionella, just på grund av det juridiska ramverk som omger professionen och som reducerade utrymmet för bedömning i jämförelse med andra yrkesgrupper (Dellgran & Höjer, 2003; Lipsky, 2010; Svensson, Johnsson & Laanemets, 2008).

Försörjningsstödet har varit ett av de områden som diskuterats och kritiserats när det gäller det professionella handlingsutrymmet. Det finns kritiker som menar att Socialtjänstlagen 4 kap. (2001:453), SoL, som reglerar försörjningsstödet, inte längre kan kallas för en ramlag med plats för professionellt handlingsutrymme (Kjellbom, 2009). Regelverket runt försörjningsstödet har blivit alltmer detaljstyrt – handläggningen består av repetitiva moment som upprepas varje månad, med lättstrukturerad information som den sökande ska leverera in i systemet (exempelvis genom antal sökta jobb, hyreskostnader). Förenklingen och standardiseringen har inneburit att det professionella handlingsutrymmet har minskat. En del kommuner i landet har heller inte socionomer eller personer med likvärdig utbildning på de funktioner som handhar den ekonomiska delen av försörjningsstödet handläggning, utan de bemanas med ekonomiassistenter. Redan under 1990-talet var denna organisering uppe för diskussion, genom bland annat Uppsalamodellen och introducerandet av SOFT-handläggare i kombination med ett uttalat mål att styra hanteringen av försörjningsstöd mot arbetsmarknadspolitiska och aktivitetsinriktade insatser på grund av en nedåtgående konjunktur med en ökad belastning på försörjningsstödet (Peterson, 2009; Thorén, 2009).

Resultat

I följande avsnitt redovisas resultaten från intervjuerna i syfte att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik, som en del av välfärden.

Verksamhetsförändring och delaktighet

Vi bryter ny mark när det gäller tekniken, och det blir uppmärksammat för att man pratar om robotisering. I grund och botten är det bara stöd till verksamhetens utveckling, det måste man hela tiden påminna sig själv om. (Projektledare, Kommun E)

Arbetet med att utveckla automatiseringen av försörjningsstödet är bara en del i utvecklingen av verksamheten, betonar det stora flertalet. Återkommande i intervjuerna understryks detta. Rent konkret innebär det att automatiseringsprocessen följs eller har föregåtts av andra förändringsprocesser, som bland annat kan handla om att omorganisera arbetsprocessen eller omstrukturera tjänsters funktioner.

De kommuner som kommit så långt att de implementerat en robot som automatiserar en del av handläggningsprocessen av försörjningsstöd beskriver en lång etablerings- och implementeringsfas. Under denna period har det krävts ett nära samarbete med utvecklingsföretagen, antingen för att utforma eller anpassa programvaror och system. Flera av kommunerna beskriver brister i den kontinuerliga kommunikationen, svårigheter att förstå varandra och att arbetet tagit längre tid än planerat. En gemensam slutsats är att förståelse och kunskap om handläggningsprocessen är helt nödvändig för dem som utformar de tekniska miljöerna för att samarbetet med dem ska fungera. Vissa av kommunerna beskriver hur samarbetet märkbart förbättrats när kontaktpersonen från företaget som skulle utveckla programvaran ersattes av en person med sakkunskaper om socialtjänstens arbete.

Att det är av betydelse att involvera hela arbetsgruppen tidigt är en återkommande erfarenhet. Men även i det finns problematiska moment. Involvering i ett tidigt skede handlar om att öppet behöva hantera ovissheten i hur arbetet utvecklas och den oro det väcker hos medarbetarna. Arbetsledarna beskriver en oartikulerad förväntan och övertro på snabba processer, som skapar en otålighet och frustration som kan gå över i både oro och ilska. I de kommuner som har kommit långt i sin automatiseringsprocess beskriver arbetsledare att det med tidens gång har skett en form av sällning, så att de medarbetare som i dag finns i verksamheten trivs med de nya formerna som både verksamheten och arbetsuppgifterna formats in i.

I kommuner där processen mot automatisering inte kommit så långt, finns det flera exempel på hur arbetsgrupper formerats. I vissa kommuner har en omorganisering skett och alla medarbetare har fått söka nya tjänster. Det har då inneburit att de som i dag arbetar med försörjningsstöd själva har valt att arbeta under de nya förutsättningarna. Andra beskriver mer turbulenta situationer, där det förekommit stor rörlighet i medarbetargruppen och till och med situationer där chefer slutat. Det har dock inte varit på grund av införandet av automatisering, snarare på grund av arbetsmiljörelaterade

omständigheter eller helt enkelt synen på försörjningsstöd som ett arbete där man bara stannar ett till två år för att sedan söka sig vidare till andra tjänster. Den höga personalomsättningen har då inneburit möjligheter att helt sätta samman nya arbetslag. Några kommuner beskriver stabila arbetsgrupper som sett likadana ut under längre tider, där man gemensamt känner ett sug efter förändring. Ingen av ledningsfunktionerna i de kommuner som deltagit i intervjuerna säger sig ha haft icke-samarbetsvilliga medarbetare. Snarare beskriver de att de har upplevt engagemang och nyfikenhet. I efterhand reflekterar flera av cheferna kring att de borde ha arbetat för en ännu högre grad av delaktighet och skapat ytterligare möjligheter för involvering och insyn i processen.

Enhetschefer i de kommuner som ännu inte infört en e-tjänst beskriver att de väntar och avvaktar i förhoppning om att kunna ta del av andra kommuners erfarenheter – kanske till och med utvecklad programvara. En del uttrycker det i termer av prioriteringar:

Vi lägger resurser på annat nu för att senare dra fördel av att andra kommit längre, vilket skulle kunna ses som en form av besparing på utvecklingskostnader. (Enhetschef Kommun E).

Hur processen har utformats skiljer sig också åt. Flera av de kommuner som kommit längst har infört de olika utvecklingsdelarna i etapper, vilket innebär att de startar med en omorganisering av arbetet med försörjningsstöd, alternativt med att bygga upp en e-tjänst. Därefter har de arbetat med att öka andelen ansökningar av försörjningsstöd via nätet, genom e-tjänsten, och sedan utvecklat automatiseringen. Ett mindre antal kommuner har valt att göra hela förändringen på en gång, vilket då innebär att de utvecklat en e-tjänst och en automatiseringsrobot som de använder tillsammans i en helt ny process. Dessa kommuner har också i stor utsträckning valt att använda sin nya process i skarpt läge på alla som ansökt från och med ett visst datum. De som valt en uppdelad implementering beskriver också att de valt ut medarbetare som särskilt vill arbeta med detta, och att de handläggarna i sin tur valt ut en lämplig testgrupp att prova de olika funktionerna på.

Många kommuner har redan tidigare i sin verksamhetsutveckling valt att separera försörjningsstödet från individ- och familjeomsorgsenheten och i stället placerat det tillsammans med kommunens arbetsmarknadsnämnd eller motsvarande. Det i sig indikerar en ”ny” syn på försörjningsstödet. Förändringen innebär att svårigheter att försörja sig inte främst ska ses som ett socialt problem. I stället måste en sortering göras av dem som söker försörjningsstöd, mellan dem som har en social problematik och dem som enbart har problem att försörja sig. Uppdelningen har vållat diskussioner inom det sociala arbetet och det finns både förespråkare och kritiker till detta förhållningssätt (Trelleborg, 2015; Lejon, 2019).

Att utveckla robot och algoritmer

Socialtjänstens utbud av IT-stöd när det gäller verksamhetssystem domineras av fyra aktörer. Två av företagen används i större utsträckning. Det ringa antalet aktörer uppfattas av många som en begränsning när det gäller möjligheterna till innovation och utveckling. En av de större aktörerna har även utvecklat en e-tjänst och en beräkningsfunktion, vilket för en del kommuner varit avgörande för att välja dem som utförare. Då finns helheten utvecklad och det kan till och med vara så att verksamhetssystemets grundstruktur redan är känd av medarbetarna och uppfattas inte som så krångligt att lära sig. Andra kommuner beskriver att de upplever sig som kidnappade eftersom de inte kan påverka utvecklingen av olika funktioner i verksamhetssystemet, eller i vilken takt den ska ske. För dem som använder andra verksamhetssystem krävs upphandling av en separat e-tjänst och därefter även upphandling av ett program som transporterar informationen från e-tjänsten till verksamhetssystemet. Här har vissa kommuner valt att anlita utvecklare för att ett program (en robot) som både hämtar och bearbetar information (dvs. automatiserat beslutsstöd) inför beslut i verksamhetssystemet.

Helt plötsligt inser vi att vi låst in oss i en dålig lösning. (Projektledare, Kommun A)

Här beskriver arbetsledarna många problem. Ett av de mer vanliga är att det är komplicerat att utforma en e-tjänst som kan transportera informationen in i verksamhetssystemet. Om e-tjänsten inte kan lösa det, måste en ytterligare programvara konstrueras som brygga mellan e-tjänsten och verksamhetssystemet. En del löser problemet genom att låta en handläggare vara bryggan, vilket resulterar i att informationen som lämnats in via en e-ansökan måste skrivas ut och sedan manuellt skrivas in i ärendehanteringssystemet. Här beskriver även en del arbetsledare att upphandlingsstrukturen har inneburit att de hamnat i ett svårmanövrerat läge, eftersom de vid upphandlingen inte kunde definiera behov och se konsekvenser i tillräckligt hög utsträckning för att kunna göra en fullgod riskanalys. En del av handläggarna kan i dessa sammanhang också redogöra för avtalstider på mellan 10 till 20 år för upphandlad teknikutveckling. En annan aspekt som problematiseras är supportfunktioner. Att utveckla program kräver support, både för att lösa problem och för att underhålla. Här har en del kommuner valt att anställa kompetens till kommunen i stället för att luta sig mot utvecklingsföretag.

Den allra vanligaste metoden för att utveckla en handläggningsrobot har varit att låta utvecklarna följa handläggarnas process, genom observationer och inspelningar samt intervjuer. På så sätt har processer och aktiviteter kartlagts och därefter omvandlats till algoritmer för programmet. Identifieringen av processer och aktiviteter har därefter stämts av med kommunala riktlinjer och bindande föreskrifter. I vissa kommuner har även den lokala kommunjuristen varit en del av arbetet.

Handläggarna ger en något annorlunda bild av processerna än vad arbetsledarna gör. Intervjuer med handläggare visar att den tekniska konstruktionen av e-tjänster – både sådana med syfte att vara en del i handläggningen och sådana som är kompatibla med fortsatt utveckling av automatisering som beslutsstöd – inte är helt okomplicerad. Den har för en rad kommuner inneburit både fördröjningar och avstannade implementeringsprocesser. Det har skapat frustration bland handläggarna. Trots att flera av handläggarna som är med i studien i hög utsträckning även har varit involverade i utvecklingsarbetet, beskriver de ändå en svårighet med delaktigheten. Förändringen i verksamheten skapar både oro och förväntan i arbetsgruppen.

Alltså det klart, jag har ju haft insyn eftersom jag varit med i projektgruppen, men visst är det många som undrar och pratar i fikarummet. (Handläggare, Kommun D)

Flera av handläggarna från kommuner som implementerat en robot beskriver hur handläggningsprocessen kartlagts genom flödeskartor och processbeskrivningar. Förslag och lösningar har sedan diskuterats. I det sammanhanget efterfrågas större tillgång till testmiljöer där olika konstruktioner kan testas. Flera handläggare beskriver hur de har fått använda sig av anställda bosatta i kommunen för att prova sig fram och se hur gränssnittet ser ut från klientens sida, i brist på testmiljöer från utvecklingsföretagen.

En annan aspekt som framkommer ett flertal gånger är hur tidskrävande förfiningen av robotens programvara är, eftersom den ”testmiljö” de har när programmet väl är igång är beroende av att klienterna ansöker. Det gör de ”bara” en gång i månaden, vilket innebär att utvecklingen av programmet följer samma tidsintervall.

Det blir ju många stopp i handläggningen för roboten kan ju inte allt. (Handläggare, Kommun B)

Vissa kommuner har redan innan automatiseringen haft anställda ekonomiassistenter som tagit hand om de ekonomiska uträkningarna som bestämmer storleken på försörjningsstödet. Där är det nu de funktionerna som har hand om programvaran som producerar beslutsförslag. De beskriver inledningsvis ett system som är förhållandevis fyrkantigt och oflexibelt. Algoritmerna som styr processerna är grova, och i grunden de samma som de som använts i beräkningsformeln som tidigare fanns i Excelformat. Ekonomiassistenterna beskriver att förändringen för socialsekreterarna är marginell. I deras hand landar ett förslag till beslut, precis som det gjorde innan. Men i stället för att en människa producerat det, har en robot gjort det. Ekonomiassistenterna beskriver att det för deras del blir färre moment, mindre papper och mindre manövrering mellan olika system. Tidigare bestod exempelvis en

del av handläggningen av att manuellt stämma av med olika registerdata. Dessutom skrevs beslutet tidigare ut i pappersformat och överlämnades i handläggarnas brevkorgar. Hela den processen sker nu digitalt. Men återigen framhålls det att utveckla programmen inte har varit enkelt.

Handläggarna och ekonomiassistenterna beskriver upprepade situationer där de algoritmer som lagts in i automatiseringen varit alltför otydliga och inneburit att klienterna matat in "fel" uppgifter. En felaktig inmatning kan leda till två olika handlingar från roboten: den ena är att roboten stoppar processen och ger ett felmeddelande, så att den fortsatta processen måste ske manuellt. Tidigt i utvecklingsprocessen hände det ofta och det innebar en stor mängd extraarbete för handläggarna, som då behövde begära in kompletterande uppgifter. Den andra situationen uppkommer när klienten matar in en felaktig uppgift som ändå passar in i systemet och roboten kan hantera. Det innebär då att beräkningen blir felaktig och uppmärksammas först och endast vid en stickprovskontroll.

Det är också värt att notera att endast en kommun upplyser användaren om hur informationen hanteras i deras system och tydligt anger att de använder sig av en automatiserad handlägningsprocess. Det är anmärkningsvärt med hänsyn till de diskussioner om vikten av transparens och tydlighet som framhållits både i forskning och vid uppföljning på nationell nivå – särskilt vid automatiserade processer där känsliga data hanteras och lagras (Bruneis & Goodman, 2018; Christensen & Laegreid, 2018; Socialstyrelsen, 2019).

Tillit som ett nygamalt mindset

Flera arbetsledare återkommer till att verksamhetsutveckling som inbegriper digital automatisering av arbetsuppgifter som tidigare utförts av handläggare innebär ett nytt förhållningssätt, ett nytt *mindset*. Det ändrade förhållningssättet handlar om en ökad tilltro till de tekniska systemen, men också till individen.

I handlägningsprocessen innebär det att de som arbetar med roboten måste ha förtroende för att programmet fungerar som det ska och annars ger en felsignal, och att människan (klienten) gör som den ska och annars kontaktar handläggaren för att kunna göra rätt. Flera av handläggarna och ekonomiassistenterna beskriver en oro för att programmen inte fungerar som de ska och att det blir fel. Därför beskriver de också att de gärna vill dubbelkolla sin nya digitala kollegas arbete. De beskriver en tidigare handlägningsprocess som präglats av stora mått av kontroll, exempelvis genom kvitton, hyresavier och kontoutdrag från banken. Att förändra sitt arbetssätt till att inte kontrollera alls, förutom vid stickprov, beskriver flera som svårt och menar att de trots den automatiserade handläggningen även begär in underlag för utgifter och inkomster enligt tidigare process. Här framträder också att det uppstått diskussioner om vilka som ska kontrolleras genom stickprov – ska det göras slumpmässigt

eller bland dem som avviker från det normala? Det är inte ovanligt att stickprovskontrollerna till en början, om antalet sökande inte är så stort, sker utifrån en handläggares misstankar och avvikelser i en klients ekonomiska mönster, men att detta ändras till att rikta sig mot ett antal slumpmässigt genererade när antalet sökande blir fler.

En ny roll

Både användningen av e-tjänster och automatisering har enligt handläggarna och ekonomiassistenterna inneburit arbetslättnader. Efter införandet av e-tjänster med funktionen "Mina sidor" har tiden de spenderar på frågor om handläggning, beslut och utbetalning minskat. De beskriver hur den transparens som uppstår när klienten själv kan logga in och följa sitt ärende har skapat ett lugn hos klienten. Det har också frigjort tid hos handläggarna, som beskriver det som en stor vinst att få arbeta ostört. Innan var det inte ovanligt att klienter ringde för att säkerställa att alla dokument hade kommit in, frågade om när ett beslut skulle fattas, hur mycket pengar de skulle få och när de betalades ut. Alla dessa frågor kan nu klienten själv få svar på genom "Mina sidor". De digitala funktionerna och e-tjänsten medför också att handläggarna kan handlägga fler ärenden. I några kommuner beskriver de till och med att antalet ärenden fördubblats och att handläggningstiderna blivit avsevärt kortare.

Det frigör massor med tid att inte behöva svara på en massa frågor hela tiden, ja, om alla papperen kommit in eller när pengarna kommer att betalas ut. Klart man förstår att de vill veta, men det tar ju tid att svara på. (Handläggare, Kommun C)

Men det innebär också att handläggartjänsten blir mer byråkratisk, med färre möten. I intervjuerna beskriver handläggarna att en del är nöjda med det och trivs i den nya rollen. Men här finns också en oro, och den handlar om vad som händer med det sociala arbetet. En del menar att sociala problem riskerar att osynliggöras bakom ekonomiska problem. Andra väcker frågor som rör kompetensen att ta hand om de sociala problem som de facto kommer att uppträda bland dem som ansöker om försörjningsstöd, exempelvis barnfamiljer som riskerar att vräkas eller hemlösa. Resonemangen handlar om hur kompetensen ska upprätthållas om den mesta tiden går till att administrera och hantera digitala system? Oron har i vissa fall bekräftats genom att vakanta tjänster inte tillsatts, eller att utvecklingen av det kvalificerade sociala arbetet – som skulle ske i det utrymme som skapades genom automatiseringen – har avstannat.

Det kommer att göra ont (Handläggare E)

De flesta kommuner befinner sig fortfarande i en inkörningsperiod, oavsett om man har kommit så långt att man har infört en robot för digital automatisering, om man enbart har hunnit införa e-tjänst eller precis ska starta upp med e-tjänst och/eller robot. Det betyder att många av handläggarna beskriver implementeringsproblem. En handläggare beskriver hur hen tidigt uttryckte till arbetsledningen att processen skulle bli smärtsam. En del av implementeringsproblematiken handlar om att roboten måste utvecklas och att det skapar stopp i handläggningsprocessen. Utvecklingsfasen innebär på det viset att vardagsarbetet blir än mer trögarbetat och att det till och med kan bestå av flera olika moment som måste komplettera eller ersätta roboten. En annan del av inkörningsperioden handlar om att lära sig att arbeta annorlunda. Många av handläggarna beskriver svårigheter med att ta sig an det nya angreppssättet, vilket inte längre innebär att kontrollera och jämföra. I de kommuner där det har funnits tydliga mål och en lång process med att utveckla verksamheten, och där man också kommit längst med den digitala automatiseringen, beskriver handläggarna att när mötet inte behöver fokusera på ekonomi öppnar sig utrymmen för ett nytt innehåll. De beskriver att de då får en chans att arbeta med det sociala arbetet, som exempelvis förändrings- och motivationsarbete och inte bara med ekonomin.

Den tekniska utvecklingen beskrivs som helt beroende av hur väl utvecklingsföretaget och den egna verksamheten kan kommunicera med varandra. Här beskrivs en rad sårbara moment. Om utvecklingsföretaget inte har tillräckligt god kunskap om sakområdet försörjningsstöd, kommer tid att gå åt till att skapa förståelse om de utmaningar som systemet och roboten kommer att hantera. Mötet teknik-människa behöver äga rum inte bara i den e-tjänst eller robot som ska utvecklas utan även på det professionella planet, där två professioner ska mötas och skapa något nytt. Det är också i det innovativa som arbetsledarna beskriver det svåraste arbetet. Det handlar då inte om att utveckla teknik, utan om att den nya tekniken också kommer med ett nytt förhållningssätt baserat på tillit. Även de kommuner som har kommit längst beskriver ödmjukt att de fortfarande arbetar med de delarna. Underlaget är litet, men några gemensamma drag kan sägas om de få kommuner som har kommit längst i utvecklingen. De har arbetat med ett innovationsperspektiv under en lång tid, kanske närmare 20 år. Det betyder att de har provat nya angreppssätt och nya metoder tidigt. De har också varit tydliga med sitt förhållningssätt genom att sätta konkreta mål.

Sammanfattningsvis visar det sig att de kommuner som i dag har både e-tjänst och robot har en positivt inställd handläggargrupp. Bland dem som har mest erfarenhet beskrivs hur arbetet med försörjningsstöd har förändrats. Men i det avseendet är roboten enbart en liten del av ett större och mycket mer omfattande förändringsarbete av verksamheten, ibland förenat med nya ideologiska synsätt på försörjningsstöd och socialt arbete. Hela den process i handläggningen som handlade om att kontrol-

lera och säkerställa inkomster och utgifter utgår, och i stället behöver tiden fyllas med annat. Här krävs aktivt arbete och bevakning från ledningsnivån för att resurserna som frigörs verkligen ska återanvändas i det sociala arbetet, men också för att inte skapa en för stor utmaning och gungfly för de enskilda handläggarna. Uppenbart i den här utvecklingen är också att det uppstår en handläggarfunktion som arbetar nära roboten med hög administrativ och byråkratisk karaktär. Det finns dock flera positiva effekter som handläggarna beskriver, särskilt när det gäller e-tjänsten, men det är ju också den som de har längst erfarenhet av. E-tjänsten frigör tid genom att klienten blir mer delaktig i sin process. E-tjänsten har oftast en "Min sida"-funktion, där klienten själv kan följa sitt ärende. Handläggarna beskriver att transparens i handlägningsprocessen har medfört att en rad frågor har försvunnit och gjort det möjligt för handläggarna att i större utsträckning arbeta utan avbrott.

Resultatet visar också att det finns ett gap mellan ledningsnivå och handläggarnivå, där handläggarna under utvecklingsfasen av roboten får en tyngre arbetsbörda, dels på grund av processen med att utveckla ny teknik, dels och kanske främst beroende på det nya förhållningssättet.

Diskussion

Syftet med den här artikeln är att diskutera och analysera hur digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd påverkar det sociala arbetets praktik, som en del av välfärden utifrån följande frågeställningar:

- På vilka sätt påverkar digital automatisering handläggarnas arbete?
- Vilka möjligheter och utmaningar medför en digital automatisering för försörjningsstödet funktion i välfärden utifrån ett organisations- och professionsperspektiv?

Vi kan konstatera att utvecklingen har gått förhållandevis snabbt, och vi ser tendenser till att den fortsatt kommer att öka. Om en jämförelse görs med utvecklingen av e-tjänster kommer de flesta kommuner inom ett par år att använda robotar till delar av handläggningen av försörjningsstöd. Det i sig ökar angelägenheten att området beforskas.

Digital automatisering bygger på en effektiviseringstanke. Arbetsuppgifter som utgörs av repetitiva moment baserade på en fast och konkret tillämpning av regler kan i dag göras av robotar. På det viset kan vi frigöra resurser till andra typer av arbetsmoment. Tegmark gör en poäng av att yrken som konstnärer och socialarbetare inte kommer att kunna ersättas av robotar, eftersom arbetsuppgifterna inte går att omvandla till regler (Tegmark, 2017). Trots det visar resultaten att handläggningen

av försörjningsstöd har detaljreglerats och likriktats i sådan omfattning de senaste 25 åren att det skett en form av manuell automatisering. Det är de förutsättningarna som gör handläggningsprocessen så lämplig att automatisera digitalt. En robot blir då en mer effektiv handläggare ur flera perspektiv. Den har exempelvis inget emot monotona arbetsuppgifter, den behöver inte vila eller ha semester och den tillämpar alla regler lika.

Robotarna som används inom handläggningen av försörjningsstöd har utvecklats med stöd av olika utvecklingsföretag. Emellertid måste alla robotar vara kompatibla med det verksamhetssystem som kommunen har i administrationen av försörjningsstödet. Det innebär en begränsning. De innovativa inslagen som krävs för att nå fram till en riktigt bra robot hämmas av att marknaden för verksamhetssystem domineras av ett fåtal aktörer och begränsas av upphandlingsregler. Det medför att arbetet så här långt präglas av en tungrodd process där handläggarna får axla resurskrävande delar med sin arbetskraft som insats, vilket liknar utvecklingen som kännetecknade den första digitaliseringsvågen under 1980-talet (Svensson & Larsson, 2017). Konstruktionen av roboten utvecklas med handläggaren, bindande föreskrifter och kommunala riktlinjer som förebilder. Här sker ett samarbete mellan utvecklingsföretaget, den kommunala socialtjänsten och ibland andra kommunala representanter – exempelvis den kommunala juristen – där handläggarens olika arbetsmoment omvandlas till algoritmer som ska styra en robot. Det innebär också att alla de värden som finns inbyggda i den manuella processen transporteras vidare till roboten. Vilka konsekvenser som det får för funktionen och professionen behöver studeras ytterligare i takt med att utvecklandet av robotar ökar. Här finns viktiga frågeställningar som handlar om risker med utformningen av algoritmer och inbyggda dolda värderingar som kan leda till icke önskvärda effekter för det för sociala arbetet som utanförskap och inbyggda föreställningar (Hassan & De Filippi, 2017; Eubanks, 2018).

Den digitala automatiseringen sker i dag genom en robot. Den arbetar efter algoritmer som berättar vad den ska göra i varje given stund. Än så länge har den ingen karaktär av att vara en smart robot, som kan arbeta mer självständigt. Det innebär också att så fort som roboten inte kan använda den förutbestämda regeln behövs det ett undantag. Undantagshandlingen är en människa i detta fall. Här skapas merarbete för handläggarna under utvecklings- och implementeringstiden. I intervjuerna framkommer att handläggarna beskriver att det blir många avbrott, preliminära lösningar eller merarbete när handläggaren både ska hantera de manuella ärendena och robotens ärenden. För de fåtalet kommuner där arbetet med roboten blivit en integrerad del i verksamheten blir det tydligt att resurser frigörs och kan omfördelas. Det framkommer dock att en förutsättning för att resurserna ska komma tillbaka till verksamheten är att det finns en stark ledning som bevakar det. Handläggarens

roll förändras också. En del handläggare beskriver att möten och samtal befriade från ekonomi kan koncentreras till förändrings- och motivationsarbete, medan andra beskriver att det uppstår ett tomrum där man inte riktigt vet vad man ska göra. En annan sida är att det uppstår en ny funktion för de handläggare som blir mer administratörer, som sällan träffar klienter och som i stor utsträckning blir den som hanterar roboten.

Ett än större problem som visar sig genom resultaten och framför allt genom att handläggarna beskriver hur de behöver lägga tid på att hantera roboten, är svårigheterna att utforma algoritmerna som ska styra roboten. Den standardiserade arbetsmodellen som från början verkade så enkel att följa visar sig innehålla en rad avvikelser som inte låter sig omformuleras i algoritmer. En slutsats kan vara att den standardiserade och detaljerade process som handläggningen av försörjningsstöd till det yttre verkade vara omfattar en större grad av professionellt handlingsutrymme än strukturen gav sken av. Detta är dock en fråga som ytterligare behöver studeras.

Ett direkt konstaterande är att digital automatisering är en effektivitetshöjande insats, i den bemärkelsen att mindre resurser används för att utföra mera arbete. Utifrån formell rättssäkerhet och de regler som i dag styr handläggningen av försörjningsstöd är det högst sannolikt att en robot också gör ett mer rättssäkert arbete, det vill säga att reglerna tillämpas lika. Detta säger dock inget om att reglerna tillämpas mer objektivt av en robot. Frågan om ett mer rättssäkert beslutsfattande kräver ytterligare fördjupning, med åtskillnad mellan det som är den formella rättssäkerheten, det vill säga följa regler, och det som är den materiella rättssäkerheten och fokuserar på beslutets innehåll. Socialtjänstlagens ramlagskonstruktion utformades för att möjliggöra professionella bedömningar i individuella ärenden. Det innebär att beroende på individuell situation kan två personer med samma inkomster och utgifter få olika beslut och det kan fortfarande vara rättsligt korrekt. Emellertid kräver även detta resonemang fördjupade studier av vilka normativa mönster som algoritmerna reproducerar. Resultaten från intervjuerna visar på en avsaknad av det kritiska perspektivet när man utformar algoritmer. Självklarheten i att låta konstruerandet av algoritmer utgå från handläggarnas manuella process är ett exempel på det. Resultaten visar även med stor tydlighet att det sociala arbetets professionella kompetens behöver utökas med en digital kompetens, inte minst i form av översättningskunskap mellan teknik, socialt arbete och människa. Det kan skönjas som en ny specialisering för socionomer.

Emellertid visar studien även att automatiseringen främjar ett nygammalt förhållningssätt hos handläggaren och tillämparen av socialtjänstlagen. I den ursprungliga socialtjänstlagen, som trädde i kraft 1982, var tillit till den enskilde en viktig grundbult. I takt med att försörjningsstödet har blivit mer detaljreglerat har även en mer kontrollerande funktion trätt in. Digitalisering generellt och digital

automatisering kräver tillit – till tekniken men också till människan – för att fungera optimalt, i annat fall blir utvecklingsarbetet kontraproduktivt. Flera resultat i studien visar att skiftet av förhållningssätt innebär ett mer komplext och långsamt arbete än utvecklingen av tekniken. Vi vet emellertid inte något om det omvända förhållandet, hur digitalisering påverkar klienternas tillit till socialtjänsten.

Arbetet med att automatisera och införa robotar i handläggningen av försörjningsstöd har genom den här studien visat på en rad nyttoområden där kanske ett av de viktigaste är att hitta former för hur ett framtida arbete med försörjningsstöd kan effektiviseras så att resurser som tid, arbetskraft och professionell kompetens används på ett sätt som främjar brukare genom delaktighet och möjlighet till självförsörjande. Här finns även incitament för en återgång till en mer tillitsbaserad arbetsprocess. Utifrån de resultat som rör utvecklandet av automatiseringsfunktioner, robotar och dess algoritmer finns en rad varningstecken att ta fasta på. Framför allt krävs tid för utveckling. Ju längre utvecklandet av algoritmer kommer, desto tydligare blir svårigheterna med att fastställa vilka olika avvägningar som ligger bakom själva handläggningsprocessen och de professionella besluten.

Arbetet med att automatisera handläggningsprocessen av försörjningsstöd visar även att automatiseringen enbart är en liten del av en större verksamhetsförändring, där försörjningsstödet flyttas från det traditionella sociala arbetet inom individ- och familjeomsorgen till områden i kommunen som arbetar med arbetsmarknadsfrågor och aktivering. Här väcks ytterligare frågor om försörjningsstödet unika och exklusiva utformning som en selektiv rättighet i en i övrigt universell välfärdskonstruktion. En viktig och absolut nödvändig fråga att ta ställning till är huruvida försörjningsstödet ska vara baserat på ett professionellt beslutsfattande eller en del av ett förenklat beslutsfattande baserat på en rad algoritmer.

Det finns emellertid också andra frågor som inte direkt fokuseras i studien, men som är viktiga att ställa. En dimension är hur klienter uppfattar digitaliseringen, och hur den påverkar tillgänglighet och bemötande hos socialtjänsten. Vi vet inte heller hur de faktiska besluten faller ut, det vill säga om en ökad digitalisering påverkar avslags- eller beviljandefrekvensen. I det sammanhanget är det betydelsefullt att titta på hur en ökad digitalisering samspelar med eller i alla fall spelar en roll i förhållande till en trend som går mot ökad restriktivitet (jfr Stranz, 2019).

Mot bakgrund av studiens övergripande syfte och betydelsen för välfärdens utformning är en grundläggande fråga som måste ställas om digitaliseringen kan medverka till att spränga fattigdomskalet eller medverka i lösningen av den välfärdsparadox som Lødemel (1997) talar om.

En ytterlighet av konsekvenserna av en digital automatiserad handläggning av försörjningsstöd kan bli en transformering av försörjningsstödet från att vara en selektiv rättighet till att bli en universell. Den förskjutningen kommer dock att

få efterverkningar i hela socialförsäkringssystemet. Handläggningen kommer att bli förenklad och kunna robotiseras, men inte längre som ett yttersta skyddsnät utan som en ersättning som kan antas omfatta en större grupp i samhället än de som enligt lagstiftaren var tänkt att omfattas av försörjningsstöd. Ur det perspektivet finns en risk att klienterna avhumaniseras och byråkratin får ett allt större utrymme, genom att det professionella handlingsutrymmet begränsas mer och mer, liksom både Lipsky (2010) och Evans och Harris (2004), skriver om. En annan viktig fråga för det sociala arbetet är om robotar kan fånga upp exempelvis våld i nära relationer eller andra svåra områden där just försörjningsstödet varit en väg till synliggörande. Om inte, kommer digitaliseringen då att ännu mer dölja och kanske till och med osynliggöra de ökande klyftorna i samhället där de rikare blir rikare och de fattigare blir fattigare.

Avslutningsvis är en av de viktigaste slutsatserna av studien att det är *nu* förändringar sker och att det finns utrymme för påverkan. Eftersom vi just nu befinner oss i en tid av brist på socionomer, kommunala besparingar och alltmer styrande regelverk blir frågan om vad digitaliseringen och inte minst automatisering kommer att innebära för det sociala arbetet en viktig faktor för utformningen av den framtida välfärden och för den enskilda individens möjlighet till delaktighet.

Referenser

- Andersson, T. (2016) *Uppfostra din robot*. [<https://akademikern.se/reportage/uppfostra-din-robot>. Hämtat 2019-08-25].
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002) From street-level to system-level bureaucracies. How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2): 174.
- Brauneis, R. & Goodman, E.P. (2018). Algorithmic transparency for the smart city. *Yale Journal of Law and Technology*, 20: 103–176.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2018) An organization approach to public administration. I: E. Ongaro & S. Van Thiel (red.) *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Cordella, A. & Tempini, N. (2015) E-government and organizational change. Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32(3): 279–286.
- Curry, S.R., van Draanen, J. & Freisthler, B. (2017) Perceptions and use of a web-based referral system in child welfare. Differences by caseworker tenure. *Journal of Technology in Human Services*, 35(2): 152–168.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2003) Unbalanced professionalization. On status and stratification in Swedish social work. *Social Work in Europe*, 10(2): 37–48.
- Denk, T., Hedström, K. & Karlsson, F. (2019) Medborgarna och automatiskt beslutsfattande. I: U. Andersson, B. Rönnerstrand, P. Öhberg & A. Bergström (2019) *Storm och stiltje*. Bokserien 74. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Devlieghere, J., Bradt, L. & Roose, R. (2018) Creating transparency through electronic information systems: Opportunities and pitfalls. *The British Journal of Social Work*, 48(3): 734–750.
- Devlieghere, J. & Roose, R. (2018) Electronic information systems. In search of responsive social work. *Journal of Social Work*, 18(6): 650–665.
- De Witte, J., Declercq, A. & Hermans, K. (2016) Street-level strategies of child welfare social workers in Flanders. The use of electronic client records in practice. *The British Journal of Social Work*, 46(5): 1249–1265.
- Eubanks, V. (2018) *Automating inequality. How high-tech tools profile, police and punish the poor*. New York: St. Martins Press.
- Evans, T. & Harris, J. (2004) Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6): 871–895.
- Gillingham, P. (2018a) Decision-making about the adoption of information technology in social welfare agencies. Some key considerations. *European Journal of Social Work*, 21(4): 521–529.
- Gillingham, P. (2018b) From bureaucracy to technocracy in a social welfare agency: A cautionary tale. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 29(2): 108–11.
- Graeber, D. (2015) *Reglernas utopi. Om teknologi, enfald och byråkratins hemliga fröjder*. Stockholm: Bokförlaget Daidalos AB.
- Hansen, H.T., Lundberg, K. & Syltevik, L.J. (2018) Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social Policy and Administration*, 52(1): 67–90.
- Hassan, S. & De Filippi, P. (2017) The expansion of algorithmic governance. From code is law to law is code. *Field Actions Science Report*, 17: 88–90.
- Kaun, A. & Velkova, J. (2019) Sweden. I: M. Spielkamp (red.) (2019) *Automating society: Taking stock of automated decision-making in the EU*. Report. Berlin: Algorithm Watch, Bertelsmann Stiftung, Open Society Foundations.
- Kjellbom, P. (2009) Rättssäkerhet och flexibilitet. I kommunala riktlinjer för socialt bistånd. *Retfærd: Nordisk Juridisk Tidskrift*, 32(4): 80–103.
- Lejon, C. (2019) *Trelleborgsmodellen. Vägen framåt för kommunerna*. [<https://www.pwc.se/sv/bransch-offentlig-sektor/trelleborgsmodellen.html>].
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- Lødemel, I. (1997) *The welfare paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946–1966* Oslo: Scandinavian University Press.
- Martinell Barfoed, E. (2014) Standardiserad interaktion. En utmaning i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1): 4–23.
- Martinell Barfoed, E. (2019) Digital clients. An example of people production in social work. *Social Inclusion*, 7(1): 196–206.
- Minas, R., Bäckman, O. & Korpi, T. (2014) Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. I: K. Farnsworth, Z Irving & M. Fenger (red.) *Social policy review 26. Analysis and debate in social policy*. Bristol: Policy Press.
- Oscarsson, O. (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Peczenik, A. (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1 uppl. Stockholm: Fritzes.

- Peterson, J. (2009) Den aktiva arbetsmarknadspolitiken växer fram. I: H. Johansson & I. Hornemann Möller (red.) *Aktivering. Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Ranerup, A. & Henriksen, H.Z. (2019) *Value positions viewed through the lens of automated decision-making. The case of social services*. *Government Information Quarterly* [in press] [<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.004>].
- Scaramuzzino, G. (2019) *Socialarbetare om automatisering i socialt arbete. En webbenkätundersökning* Research Reports in Social Work 3. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Socialstyrelsen (2019) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv*. Socialutredningens slutbetänkande. Stockholm: Riksdagen.
- Stranz, H. (2019) Med oddsden på sin sida. Bedömningar av ekonomiskt bistånd. I: T. Hjort (red.) *Det yttersta skydds nätet. Om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Sunesson, S. (1990) *Att spränga fattigdomsskalet*. I: Research Reports in Social Work, 2. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet. Scenförändring FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleleje Research Reports in Social Work, 2. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Svensson, L. (2019) *"Tekniken är den enkla biten". Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd*. Research Reports in Social Work 2019:12. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Svensson, K., Johnsson, E. & Laanemets, L. (2008) *Handlingsutrymme, utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Svensson, L. & Larsson, S. (2017) *Digitalisering och socialt arbete. En kunskapsöversikt*. LUii report. Lunds universitet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019a) *Den digitala kollegan*. Konferens. [<https://skl.se/tjanster/kurserochkonferenser/dokumentation/alldokumentation/dokumentationendigitala-kollegan.26846.html>]
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019b) *Delta i utvecklingsprojekt för automatisering inom ekonomiskt bistånd*. [<https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbandforsorjning/automatiseringekonometisktband/utvecklingsprojektekonomisktband.27057>].
- Swärd, H. (2013) Det tudelade välfärdssamhället. I: H. Swärd, P.G. Edebalk & E. Wadensjö (red.) *Vägar till välfärd. Idéer, inspiratörer, kontroverser och perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Tegmark, M. (2017) *Life 3.0. Being human in the age of artificial intelligence*. New York: Vintage Books.
- Thorén, K.H. (2009) Socialt arbete och aktiveringens praktik. I: H. Johansson & I. Hornemann Möller (red.) *Aktivering. Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Thyer, B.A. (2006) What is evidence-based practice? I: A. Roberts & K. Yeager (red.) *Foundations of evidence-based social work practice*. New York: Oxford University Press.
- Trelleborg (2015) *Orka fullfölja. Det är en kvalitetsfråga*. Trelleborg: Trelleborg kommun.
- Wenger, J.B. & Wilkins, V.M. (2008) At the discretion of rogue agents. How automation improves women's outcomes in unemployment insurance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 313–333.
- Wihlborg, E., Larsson, H. & Hedström, K. (2016) The computer says no! A case study on automated decision-making in public authorities. *Konferensbidrag 49th HICSS, IEEE*.
- Wirtz, B. & Müller, M. (2019) An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, 21(7): 1076–1100.
- Wirtz, B., Weyerer, J.C. & Geyer, C. (2018) Artificial intelligence and the public sector. Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7): 596–615.

Jörgen Lundälv

Välfärden, samhällskritiken och medierna

– socialarbetares röster i podcaster i socialpolitik och socialt arbete

Welfare, critique and the media – social workers' voices in podcasts in social policy and social work

Social workers and social policy researchers can engage in social work and critical social policy, in traditional media and in the new media. In recent years, the social media have been increasing in both the international media systems and in the media system in Sweden. One channel for social workers to use to be able to make their voice heard in society is to participate, debate and discuss social policy in podcasts. In 2016, the Union for Professionals, Akademikerförbundet SSR, developed "Social Services Podcasts". At the same time the National Board of Health and Welfare introduce a new podcast on social services and health care that is called "Podcast in the Deep". This article examines voices and themes in social policy and social work in a total of 112 programmes in two podcasts: "Socialtjänstpodden" and "In Depth" during the years 2016–2019. There are several challenges for the storytelling tradition and social criticism in social policy and social work in podcasts, which is highlighted in this article.

Jörgen Lundälv är docent i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Kontakt: jorgen.lundalv@socwork.gu.se

Introduktion

I takt med samhällsförändringar och tider då det ställs allt högre krav på socialt arbete och socialarbetaren i välfärdssamhället är det nödvändigt att diskutera om samhällskritikens roll i både professionen och i politiken. Som socialarbetare finns det all anledning att betrakta den historiska utvecklingen och bland annat se vad som hänt med frågor som fattigdom, utsatta grupper och hur socialarbetare positionerat sig i kampen för bättre levnadsvillkor, livsvillkor och en förstärkt socialpolitik (Swärd, 2017; Swärd & Edebalk, 2017; Swärd, 2018).

Socialt arbete och socialpolitik har genom tiderna på olika vis artikulerats och rapporterats i media. Det har handlat om press, radio och tv. Betydelsen av att synliggöra socialt arbete och socialpolitik i både pressens nyhetsrapportering och inom samhällskritik och opinionsbildning har kommit till uttryck inom forskningen (Lundälv, 2018). Klassiskt har varit att studera medierapporteringen i traditionella medier (press, radio och tv). Under senare år har emellertid aktualiteten och spridningen av nyheter och opinionsyttringar kommit att ske allt mer i de sociala medierna. Det har benämnts spridbar media (Jenkins, Ford & Green, 2014). Mätningar visar att sju av tio medborgare i de nordiska länderna dagligen lyssnar på radio, bland annat via internet. Däremot har antalet podcast-lyssnare varit relativt få. Studien visade att 12 procent av invånarna i Sverige lyssnade på webb/poddradio under en vecka år 2016. Högst var lyssnandet i åldersgruppen 25–44 år (Nordicom, 2017). Samtidigt har podcaster i de sociala medierna blivit allt mer populära. Ett exempel på det är att podcaster i socialpolitik och socialt arbete också används vid flera universitet på den internationella arenan. Professor emerita Fiona Williams vid University of Leeds föreläser vid University of Oxford om socialpolitik ("What next for social policy") i en videopodcast (<https://podcasts.ox.ac.uk/what-next-social-policy>) (Williams, 2018). Den spelades in den 9 november 2018 vid University of Oxford och är tillgänglig för alla att lyssna på via de sociala medierna. Precis som vi kan läsa om Fiona Williams förklaringar och tolkningar av socialpolitik i hennes texter, lika enkelt kan vi lyssna till hennes reflektioner och socialhistoriska beskrivningar vid anförandet (Williams, 1989, Oakley, Popay & Williams, 1999; Williams, 1999; Williams, 2016). Podcaster gör att vi kan lyssna till inlägg och förklaringar till ämnet socialpolitik som inte har varit möjligt tidigare. Radiomediet har i Sverige varit föremål för diskussion om yttrandefrihet, kontroversiella ämnen i Sveriges radio och Säpos övervakning av medarbetare inom radiomediet (Elgemyr, 2005).

Socialarbetarens röst i samhällsdebatten är viktig och det finns flera kanaler och tillvägagångssätt som en socialsekreterare kan använda sig av för att vara aktiv i samhällsarbete i form av opinionsbildning och medierapportering. I den här artikeln är initiativtagarna till podcaster två olika aktörer inom socialt arbete

och socialpolitik. Den första aktören är professionsförbundet för socialt arbete – Akademikerförbundet SSR som bildade en podcast med namnet *Socialtjänstpodden*. Den får ses som en så kallad professionspodd. Samtidigt valde också en myndighet med ansvar för socialtjänsten i Sverige – Socialstyrelsen – att bilda en podcast med namnet *På djupet – en podd från Socialstyrelsen*. Företrädarna för de båda poddcasterna, som publiceras på internet, kan visserligen helt själva sätta agendan för innehåll och fokus i frågor om socialt arbete och socialpolitik och bjuda in gäster till programmen. Men i de båda poddcasterna handlar det också om att låta exempelvis socialarbetare, företrädare från socialt arbete och socialpolitik, samverkanspartners och forskare komma med förslag och idéer på både programinnehåll och fokus. På så vis kan de båda poddcasterna som studeras i artikeln ses som plattformar för demokratiska samtal och debatter om det sociala arbetets innehåll och praktik samt socialpolitikens utformning och inriktning. Nya platser för att diskutera brännande socialpolitiska frågor har uppstått.

Syfte och frågeställningar

Det saknas i dag kunskap om vilka problem och debattämnen som socialarbetare medvetet valt att lyfta upp i samhällsdebatten i den offentliga sfären och huruvida de själva är aktiva i en sådan debatt, särskilt i radioprogram på internet som benämns poddcasters. Forskningsproblemet som fokuseras i artikeln handlar om vilka socialpolitiska problem och debattämnen som socialarbetare lyft upp i poddcasters som publicerats på internet. Den här studien är viktig eftersom socialarbetare vid inspelning och publicering av dem inte möter yrkesverksamma journalister som de annars gör i den traditionella medierapporteringen. Där kan de visa en stor osäkerhet och till och med rädsla för journalisterna. I stället möter de nu andra professionsföreträdare och programledare som inte är journalister men som leder inspelning och produktion av poddcasters. Det är också fråga om ett innehåll som inte blir föremål för redigering på samma sätt som ett radioinslag eller en nyhetsartikel som produceras av en journalist vid en radiostation eller dagstidning. Syftet med studien är att undersöka i vilken utsträckning som socialarbetare får sina röster hörda i poddcasters i Sverige och vilka debattämnen inom ämnena socialpolitik och socialt arbete som de deltagit i. Det kunskapsbidrag som artikeln ger, handlar med andra ord om vilka möjligheter som poddcasters inom professionen skapar som ett komplement till annan medierapportering i samhället. Tre frågor undersöks i artikeln: 1) I vilken utsträckning har socialarbetare fått sin röst hörd i olika diskussioner om socialt arbete och socialpolitik i *Socialtjänstpodden* respektive *På djupet – en podd från Socialstyrelsen*? 2) Vilka teman har socialarbetare lyft upp i dem? 3) Vilka är de andra professionerna och deltagarna som medverkat i de

olika avsnitt som producerats? Genom att studien särskilt fokuserar på hur socialarbetare deltar i samhällsdebatten i podcaster, finns det goda möjligheter att få ökad kunskap om hur de talar och vad de särskilt lyfter upp och betonar för i första hand kollegor inom den egna professionen men också för andra som kan tänkas ha intresse för socialpolitiska frågor och socialt arbete i samhället.

Det finns flera motiv till att det kan vara både utvecklande och lärande att producera podcaster och lyssna till ljudinslag i de sociala medierna. Därigenom kan det demokratiska samtalet ytterligare vitaliseras genom att olika aktörer inom socialt arbete och socialpolitik ges möjlighet att diskutera och debattera olika sociala frågor. Att delta i en podcast kan också innebära att det finns goda möjligheter att sprida både viktiga frågor, nytt behandlingsarbete, ny forskning och diskussion om policyförändringar.

Disposition

I avsnittet "Tidigare forskning" presenterar jag relevant forskning om relationen mellan socialt arbete, socialpolitik och samhällskritik genom opinionsbildning. Forskning om att använda podcaster för att kommunicera sociala frågor går igenom. Artikelns kunskapsbidrag relaterat till tidigare forskning är att studien utgör ett nytt kunskapsfält där socialarbetare kan föra fram debattfrågor och inlägg i podcaster utan att bli utsatta för stress från journalister eller bortvalda (begränsade) på grund av en allt starkare medielogik i samhället där vissa frågor ges mer utrymme än andra.

Tidigare forskning

Forskning om mediers betydelse, mediesystem och mediehistorik har varit föremål för många studier genom åren. Det har skett samtidigt som samhälleliga förändringar, modernitet och livsvillkor för människor förändrats och rummen för samhällskritik och opinionsbildning kommit att förändras (Thompson, 2001; Strömbäck, 2009; Lundälv & Lindqvist, 2013; Weibull & Wadbring, 2014). Både hur medborgare och politiker använder medierna och särskilt de sociala medierna, har blivit allt mer populärt för forskare att uppmärksamma (Williams et al., 2012; Fjellman, Gustafsson & Rosén Sundström, 2018; Lie Paulsen, 2018; Plantin & Punathambekar, 2018). I Sverige har forskning om socialt arbete och socialpolitik i medierna uppmärksammats vad avser både medierapportering och socialarbetares aktiva deltagande i samhällsdebatten (Blomberg, 2004; Lundälv, 2018; Sjöström & Öhman, 2018; Lundälv, 2019). Studier av hur man använder sociala medier både i Sverige och internationellt har visat på potentialer (Lundälv, 2015; Goldkind, Wolf & Freddolino, 2018; Baum & Potter, 2019). Likaså har studier genomförts om socialarbetares nätverksaktiviteter och protester i sociala medier (Scaramuzzino

& Meeuwisse, 2019). Även mediestrategier inom socialtjänsten har fokuserats (Enbom, Sjöström & Öhman, 2014). Det finns flera sätt på vilka socialarbetare kan kommunicera sociala frågor till allmänheten. En studie av podcaster i socialt arbete visade att fenomenet inte är så beforskat (Fronek et al., 2016). Studien visade att podcaster har stora potentialer i socialt arbete för att kunna stärka utbildningen och det sociala arbetets identitet samt dess relation mellan teori, forskning och praktik. Studenter i socialt arbete var positiva till att använda podcaster i utbildningen. Över 70 procent ansåg att de bidrog till att öka förväntningarna om den framtida professionsrollen. Även andra studier om att använda podcaster har genomförts (Cartney, 2013; Nyman & Senneryd, 2015; Gnaur & Huttel, 2016). De båda forskarna Dorina Gnaur och Hans Huttel ger följande definition av begreppet *podcast*. De skriver: "The word itself is an amalgam of iPod and broadcast. Nowadays, the term is used to describe any type of recorded audio or video content made accessible to a larger audience and stored on personal or portable devices for (offline) discretionary use" (Gnaur & Huttel, 2016, s. 6).

Tiitinen (2019) har undersökt socialarbetares användande av yttrandefrihet och *media advocacy*. Hon har studerat spänningsfältet mellan offentlig kommunikation och det strukturella sociala arbetet samt vilka maktkamper som sker. Tiitinen har också studerat vad som utmärker det strukturella sociala arbetet som kommuniceras i medierna och vilka orsakerna är till att socialarbetare väljer att vara passiva i media. När socialarbetarna förblir passiva bibehålls tystnadskulturen. Sammanfattningsvis är forskningen begränsad. Forskningen har fokuserat på nyhetsrapportering, opinionsbildning och tryckt press samt dess behandling av socialt arbete och socialpolitik. Däremot finns det fler studier om hur yrkesverksamma socialarbetare kan bryta tystnaden i samhället genom att använda både sin yttrandefrihet och de sociala medierna för att nå ut med debattfrågor (Scaramuzzino & Meeuwisse, 2019; Tiitinen, 2019). Samtidigt visar en nationell webbenkätstudie att relativt få socialarbetare använder de traditionella medierna för att till exempel få en opinionsartikel publicerad (Lundälv, 2019).

Teoretiska utgångspunkter

Studien tar sin utgångspunkt i begreppen *agenda-setting* ('agendasättande') och *tyst kunskap* och vilken betydelse de kan tänkas ha för socialarbetarnas benägenhet att delta i socialpolitiska debatter. Begreppet *agenda-setting* har diskuterats i litteraturen utifrån att aktörer kan ta ett eget initiativ och påverka samt medverka i olika medier, men även att det finns en agendasättande journalistik (McCombs & Shaw, 1972; Golding & Middleton, 1982). Den samhällsvetenskapliga teori som forskarna Max McCombs och Donald Shaw utvecklade beskriver den agendasätt-

ning som sker i medierna genom att medierna skapar konstruktioner av verkligheten (nyheter). Genom att rapporteringen är koncentrerad på ett fåtal ämnen medför det att allmänheten kommer att uppfatta ämnesvalen som de mest angelägna ämnena. Här finns en tydlig koppling till socialpolitiken, nämligen att socialarbetare har ett samhällsuppdrag att medverka i samhällsplanering och delta i den offentliga debatten och kommentera socialpolitiska frågor. Man skulle kunna tala om att det finns ett agendasättande för socialarbetare att lyfta brännande socialpolitiska frågor till en offentlig agenda för debatt. Eftersom socialarbetare har både kunskap och erfarenheter av socialt arbete och socialpolitik i teori och praktik har de goda möjligheter att på ett trovärdigt sätt argumentera, kommentera och påverka samhällsutvecklingen. Socialarbetarna skulle därmed kunna vara med och sätta agendan för sociala och socialpolitiska frågor i den övergripande debatten. I samhällsdebatten finns det socialarbetare som blivit tysta och några har resignerat i stället för att föra en ökad kamp för erkännande. Filosofen Michael Polanyi beskriver "den tysta dimensionen" och menar att det i alla professioner finns en tyst kunskap om problem och fenomen som inte alltid uttalas och berättas om (Polanyi, 2013). Grundtanken i Polanyis filosofi om den tysta dimensionen, det vill säga om den tysta kunskapens innehåll är därför: "Vi kan veta mer än vi kan säga" (Polanyi, 2013, s. 27). För socialarbetare kan den tysta dimensionen vara en stor utmaning eftersom de har stora potentialer att både medverka och utveckla det offentliga samtalet och debatten om socialt arbete och socialpolitik. Fokus i den här artikeln ligger på den muntliga debatten om socialt arbete och socialpolitik. Socialarbetare som sätter agendan och argumenterar för en intervention på samhälls nivå kan använda sig av den egna tysta kunskapen tillsammans med annan kunskap, exempelvis undersökningar och forskning på området. Socialarbetaren som deltar i en podcast har själv makt att avgöra vilka frågor som han eller hon vill delta i, men också hur mycket av den egna förförståelsen och den tysta kunskapen som lyfts fram.

Metod och material

I Sverige har olika professionsförbund, brukarorganisationer och statliga myndigheter börjat producera podcaster på internet. Exempel på sådana finns i tabell 1.

Tabell 1. Översikt över exempel på podcaster vid professionsorganisationer, brukarorganisationer och myndigheter i Sverige.

Organisation eller myndighet	Namn på Podcasts	Bildades år
Akademikerförbundet SSR	Socialtjänstpodden	2016
Akademikerförbundet SSR	Samhällsvetarpodden	2016
Akademikerförbundet SSR	Chefspodden	2017
Arbetsförmedlingen	Jobbpodd	2016
Arbetsgivarverket	Arbetsgivarpodden	2017
Brottsförebyggande rådet	Snacka om brott	2015
Habilitering & Hälsa	Funka olika – podden om livet med funktionsnedsättning	2016
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Om krisen kommer	2014
Neuro (Neuroförbundet)	Neuropodden	2017
Skolverket	S-podden	2016
Socialstyrelsen	På djupet – en podd från Socialstyrelsen	2016
Specialpedagogiska skolmyndigheten	Podden Lika värde	2019
Statistiska Centralbyrån	På tal om siffror	2019
Strålsäkerhetsmyndigheten	Strålsäkert	2019
Sveriges Domstolar	Domstolspodden	2017
Sveriges Kommuner och Landsting	Demokratiresan – en podcast om demokrati	2019
Synskadades Riksförbund	Radio SRF	2014
Vårdförbundet	Vårdförbundets podd	2016
Utrikesdepartementet	UD-podden	2017

Det empiriska materialet består av podcaster i socialpolitik och socialt arbete i Sverige och som producerats och publicerats på internet under perioden 2016–2019. De två podcaster ("poddar") som har undersökts är *Socialtjänstpodden* (Akademikerförbundet SSR) (<https://poddtoppen.se/podcast/1176054131/socialtjanstpodden>) och *På djupet – en podd från Socialstyrelsen* (<http://www.socialstyrelsen.se/padjupet-podd/Files/index.html>).

Urvalet av dem har gjorts utifrån kriteriet att den ena podcasten representerar professionen socialt arbete (*Socialtjänstpodden*) medan den andra (*På djupet – en*

podd från Socialstyrelsen) representerar myndigheten Socialstyrelsen och dess båda ansvarsområden som fokuserar på hälso- och sjukvård samt socialtjänst. De två poddcasterna har olika karaktärer. *Socialtjänstpodden* fokuserar på socialpolitik, socialt arbete och professionsfrågor och produceras av Akademikerförbundet SSR medan den andra är en typ av ”myndighetspodd” med Socialstyrelsen som ansvarig utgivare. Det som förenar dem båda är att de behandlar socialt arbete och socialpolitik. De ger samlat en kompletterande och alternativ bild till medierapporteringen eftersom både socialarbetare, samverkanspartners och forskare medverkar och fokuserar på olika perspektiv. Socialstyrelsen beskriver sin podcast på följande vis: ”I vår podd djupdyker vi i olika frågor med koppling till socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det kan handla om fallolyckor, legitimationer, patientsäkerhet, organdonation, psykisk ohälsa, krishantering, välfärdsteknik, barns rättigheter och mycket, mycket mer”

(<https://podcasts.apple.com/se/podcast/p-c3-a5-djupet-en-podd-fr-c3-a5n-socialstyrelsen/id1161759894?mt=2#episodeGuid=9ed62007bf444ff08aed2fa9ed83ab1e>). Akademikerförbundet SSR beskriver Socialtjänstpodden på följande vis: ”Podden för dig som är intresserad av socialt arbete och socialpolitik. Varannan vecka tar Josefine Johansson, professionsstrateg på förbundet, upp aktuella ämnen för socialtjänsten, ibland tillsammans med en gäst” (<https://akademssr.se/opinion/vara-podcasts/socialtjanstpodden>).

Ett totalurval har gjorts i undersökningen. Det innebär att samtliga producerade och publicerade avsnitt i de båda podcasterna ingår i det empiriska materialet. Undersökningsmaterialet består av totalt 112 avsnitt som producerades och sändes under totalt 30 månader – perioden 4 oktober 2016 till 17 april 2019. Både en kvantitativ och en kvalitativ innehållsanalys har använts vid analysen av det empiriska materialet (Krippendorff, 2019). Ljudinslagen varierar i längd från 17 minuter till det längsta inslaget som omfattar 48 minuter. Språket i samtliga programinslag har varit svenska. Samtliga podcastinslag har genomlyssnats. Samtliga påannonseringar (ingresser) till alla 112 avsnitten i de båda podcasterna har kodats utifrån ett kodschema. Därefter har alla ljudinslag kodats i ett Excel-dokument. De kodord som har använts har varit följande: socialt arbete, socialpolitik, hälso- och sjukvård, förebyggande arbete, handlingsutrymme, mänskliga rättigheter, delaktighet, stöd/humanism, juridik, våld i nära relation, rekrytering, forskning, hemlöshet, etik samt dokumentation/digitalisering i socialt arbete. Dessa kodord har sedan blivit de teman som beskriver fokus i olika avsnitt. Om något varit oklart vid kodningen har lyssning av inslagen kunnat ske eftersom de finns tillgängliga på internet. Efter den statistiska bearbetningen har främst beskrivande statistik (frekvenser) använts i samband med analysen.

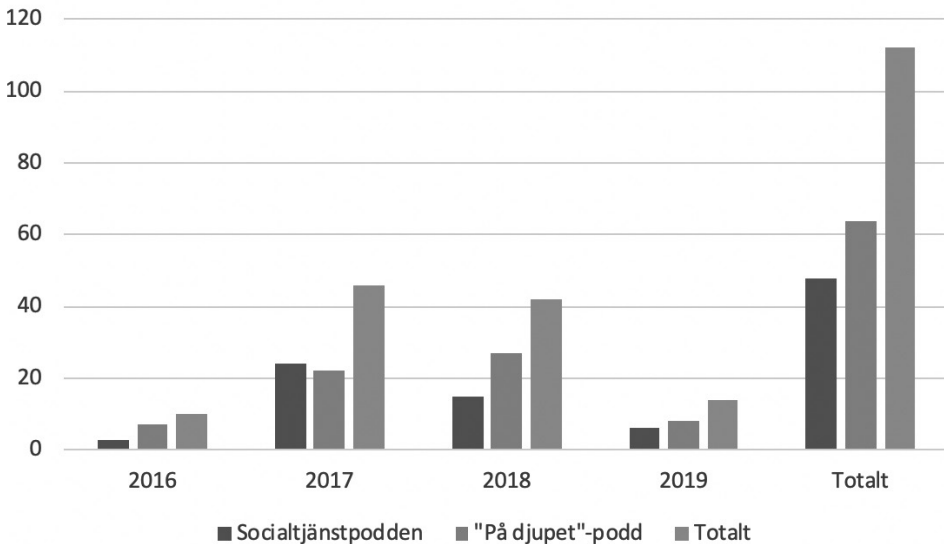
I analysen av materialet har det påträffats ett antal så kallade ”röstbärare”, det vill säga olika professionsföreträdare som medverkat i inslagen och har fått sina röster

hörda. De röstbärare som har identifierats var följande: socialarbetare, tjänstemän, forskare, läkare, representant från civilsamhälle, patient, anhöriga, facklig företrädare, politisk företrädare, författare och diakon.

Podcasterna är producerade och publicerade på internet och kan ses som offentligt material. Det är framför allt professionsfrågor och frågor på organisationsnivå, det vill säga samhällsnivå som har fokuserats i studien. Med anledning av att materialet består av en professions- och en myndighetspodcast har igen etisk prövning av studien genomförts. Däremot har Vetenskapsrådets principer för forskningsetik följts (Vetenskapsrådet, 2017). I materialet förekommer enskilda klienter och närstående som deltagit i podcaster, men dessa inslag har inte närmare undersökts med hänsyn till forskningsetiska aspekter (Vetenskapsrådet, 2017).

I figur 1 åskådliggörs produktionen av podcastinslag under perioden 2016–2019. Podcasten *På djupet – en podd från Socialstyrelsen* hade flest inslag under den studerade perioden (64 inslag) jämfört med *Socialtjänstpodden* som hade producerat 48 avsnitt.

Figur 1. Podcaster i en professionspodcast och en myndighetspodcast. Det empiriska materialet och dess fördelning under åren 2016–2019 (n = 112). Absoluta tal.



Resultat

I följande avsnitt presenteras studiens huvudresultat. Redovisningen sker utifrån de olika teman som har påträffats i materialet och de röster som hörts i de båda podcasterna.

Teman och röster

I *Socialtjänstpodden* var det största delen kvinnor som medverkade (72,9 procent) medan det i Socialstyrelsens myndighetspodcast i störst utsträckning medverkade både män och kvinnor i varje inslag (53,1 procent). Totalt medverkade 169 personer i de båda podcasterna under undersökningsperioden. 122 av dem medverkade i *På djupet – en podd från Socialstyrelsen*. Den hade även karaktären av att innehålla mer gruppdiskussioner där flera olika aktörer medverkade. Därmed kan den beskrivas som mer interaktiv till sin karaktär och genom att det deltog så pass många aktörer i de olika debatterna gavs det även möjlighet för både variation och bredd på diskussionerna.

I båda podcasterna var det flest tjänstemän, forskare och läkare som kom till tals i de olika programinslagen. Endast tio yrkesverksamma socialarbetare kunde göra sina röster hörda i dem vilket motsvarar 5,9 procent. Studien visar också att det är relativt ovanligt att andra professionsföreträdare i olika samverkansprofessioner till socialt arbete som till exempel sjuksköterskor och poliser medverkar i de olika programmen. Undersökningen visar att politikernas närvaro och deltagande i de båda podcasterna är mycket lågt, vilket är intressant med tanke på den politiska dimensionen i socialpolitik och inom hälso- och sjukvården. Läkare och tjänstemän har medverkat i större utsträckning och fått sina röster mest hörda i *På djupet – en podd från Socialstyrelsen*. Huvudresultatet i studien visar att trots att möjligheterna finns att muntligt delta i debatter och diskussioner i socialt arbete och socialpolitik i de båda podcasterna, så har inte socialarbetarna tagit den möjligheten att göra sina röster hörda i någon större utsträckning. Resultatet är anmärkningsvärt av främst två skäl. För det första är socialarbetare en mycket viktig och tung aktör när det handlar om att dela erfarenheter och kommentera kopplingar, friktioner och utmaningar mellan socialt arbete och socialpolitik. De har sin professionsutbildning, erfarenhet men även tysta kunskap som de kan använda för att dela insikterna med andra aktörer i samhällsdebatten. För det andra är resultatet anmärkningsvärt eftersom podcastens roll är att stimulera både samhällsdebatt om socialt arbete och socialpolitik utifrån muntligt berättande och muntliga debatter. Det var endast tio socialarbetare som medverkade i podcasterna under hela tidsperioden som studerades (se tabell 2).

Tabell 2. Röster som blivit hörda (olika röstbärare) i en professionspodcast och myndighetspodcast i socialpolitik och socialt arbete fördelat på yrkes- och professionskategori (n = 112). Absoluta tal och procent.

Representerade röstbärare i podcast 2016–2019	Socialtjänst-podden (Akademikerförbundet SSR)	På djupet – en podd från Socialstyrelsen (Socialstyrelsen)	Totalt antal röstbärare
Tjänsteman, utredare	14 (29,8)	56 (46,0)	70 (41,4)
Forskare	11 (23,4)	12 (9,8)	23 (13,6)
Läkare	0	20 (16,4)	20 (11,8)
Representant i idéburen sektor, civilsamhället	5 (10,6)	8 (6,5)	13 (7,7)
Socialarbetare	4 (8,3)	6 (4,9)	10 (5,9)
Chef inom socialtjänsten	3 (6,4)	5 (4,1)	8 (4,7)
Patientrepresentant	0	7 (5,7)	7 (4,1)
Facklig företrädare	4 (8,3)	1 (0,8)	5 (2,9)
Annan professionsutövare	2 (4,2)	2 (1,6)	4 (2,4)
Representant för anhöriga	0	3 (2,4)	3 (1,8)
Politiskt förtroendevalda	0	2 (1,6)	2 (1,2)
Författare	2 (4,2)	0	2 (1,2)
Programledare i podden	1 (2,1)	0	1 (0,6)
Diakon	1 (2,1)	0	1 (0,6)
Totalt	47	122	169

Studien visar att frågor om socialt arbete och socialpolitik är mest framträdande i professionspodcasten medan hälso- och sjukvårdsfrågorna varit mest framträdande i *På djupet – en podd från Socialstyrelsen*. Ett anmärkningsvärt resultat är också att det var flera medverkande som representerade civilsamhället. De fick sina röster hörda i större utsträckning än socialarbetarna. Ett intressant resultat i studien var att var fjärde podcastinslag i *På djupet – en podd från Socialstyrelsen* behandlade socialt arbete och socialpolitik och att 18,7 procent av samtliga inslag inrymde både frågor inom socialt arbete och hälso- och sjukvård. Men som huvudresultatet visar i studien, är det intressant att det är så få socialarbetare som deltagit i debatterna och diskussionerna om socialt arbete och socialpolitik (se tabell 3).

Tabell 3. Huvudfokus i en professionspodcast och myndighetspodcast. Absoluta tal och procent.

Huvudfokus i podcasten	Socialtjänstpodden (Akademikerförbundet SSR) (n = 48)	På djupet – en podd från Socialstyrelsen (Social-styrelsen) (n = 64)	Totalt antal (n = 112)
Socialpolitik och socialt arbete	42 (87,5)	16 (25,0)	58 (51,8)
Hälso- och sjukvårdsfrågor	6 (12,5)	36 (56,2)	42 (37,5)
Både socialpolitik, socialt arbete och hälso- och sjukvårdsfrågor	0	12 (18,7)	36 (32,1)
Totalt	48	64	112

I tabell 4 redovisas studiens huvudresultat utifrån de olika teman som har identifierats i analysen av samtliga programinslag. Totalt framkom tretton teman: 1) hälso- sjukvårdsfrågor, 2) förebyggande arbete, 3) handlingsutrymme, 4) mänskliga rättigheter, 5) delaktighet, 6) stöd/humanism, 7) juridik, 8) våld i nära relation, 9) rekrytering, 10) forskning, 11) hemlöshet, 12) etik samt 13) dokumentation/digitalisering i socialt arbete.

Tabell 4. Identifierade teman i en professionspodcast och en myndighetspodcast om socialt arbete och socialpolitik. Absoluta tal och procent.

Teman i podcasten	Socialtjänstpodden (Akademikerförbundet SSR) (n = 48)	På djupet – en podd från Socialstyrelsen (Socialstyrelsen) (n = 64)	Totalt antal (n = 112)
Hälso- och sjukvård	0	37 (57,8)	37 (33,0)
Förebyggande arbete och insatser	13 (27,1)	16 (25,0)	29 (25,9)
Socialarbetares handlingsutrymme	10 (20,8)	0	10 (8,9)
Mänskliga rättigheter	5 (10,4)	4 (6,2)	9 (8,0)
Delaktighet	6 (12,5)	0	6 (5,3)
Mänskligt stöd, humanism	2 (4,2)	3 (4,7)	5 (4,4)
Juridiska frågor	3 (6,2)	1 (1,6)	4 (3,6)
Stöd mot våld i nära relation	2 (4,2)	1 (1,6)	3 (2,7)
Rekrytering	2 (4,2)	0	2 (1,8)
Dokumentering och digitalisering	1 (2,1)	1 (1,6)	2 (1,8)
Forskning	2 (4,2)	0	2 (1,8)
Hemlöshet	1 (2,1)	1 (1,6)	2 (1,8)
Etiska frågor	1 (2,1)	0	1 (0,9)

Som tidigare konstaterats visar huvudresultatet att enskilda socialarbetare har en tämligen svag röst i de båda podcasterna genom att de inte finns representerade i någon större utsträckning. De deltar inte aktivt i radioinslagen med sina egna röster, insikter och praktiska kunskap. Däremot är myndighetsperspektivet väl tillvarataget genom att olika experter och utredare deltar i berättelser och diskussioner om olika policyförändringar, historik och tillstånd i välfärdssamhället. En intressant iakttagelse är att andra röstbärare från exempelvis civilsamhället tagit plats i debatten i podcasterna.

Historiskt har de traditionella medierna betraktats som mäktiga sett ur politisk opinionsbildning (Asp, 1986). Socialarbetaren har goda möjligheter att aktivt delta i samhällsdebatten som samhällskritiker och använda både de traditionella medierna och de sociala medierna som kanaler och arenor för att artikulera brister, kritik, inter-

ventionsåtgärder och så vidare. Podcaster i synnerhet kan vara exempel på sådana arenor. Socialarbetarna har goda möjligheter att debattera sociala frågor och problem på samhällsnivå och har därmed möjligheter att agera för att kunna göra skillnad. De båda podcaster som analyserats i artikeln skapar förutsättningar för att sätta agendan, det vill säga att socialarbetare kan lämna in förslag till programidéer och själva ta initiativ till påverkan och medverkan (Golding & Middleton, 1982). Ett anmärkningsvärt resultat i undersökningen är därför att inte fler sådana initiativ har tagits av socialarbetarna själva. Det är ett spännande resultat. Studien visar att det producerats totalt 112 inslag i de båda podcasterna under perioden 2016–2019. Totalt har 169 personer (röstbärare) medverkat, varav endast tio personer utgörs av enskilda socialarbetare och deras praktiska kunskap. Samtliga programinslag har varit på svenska språket, vilket bidragit till att debatter och diskussioner har kunnat ha en begränsad spridning till de nordiska och skandinaviska länderna. Sociala medier har annars goda möjligheter att kunna sprida kunskap och kännedom om till exempel socialpolitik och hälso- och sjukvårdsfrågor mellan flera länder (Keir et al., 2018).

Studien visar också att det framför allt är två dominerande teman som framträder: hälso- och sjukvård samt förebyggande arbete och insatser. Exempel på frågor som debatterats inom det första temat har varit "organ- och vävnadsdonation", "välfärdsteknik och personer med nedsatt beslutsförmåga", "om vården i livets slutskede" och att "bedöma barns mognad för delaktighet". När det handlar om temat förebyggande arbete och insatser, har diskussioner kommit att handla främst om "inblick i utredning om äldreomsorg", "hur vi förebygger våld bland barn och unga", "hot och våld på jobbet; hur vi skapar tryggare arbetsplatser" samt "mot bättre arbetsmiljö i socialtjänsten".

Hälso- och sjukvårdstemat har uteslutande utspelat sig i Socialstyrelsens podcast där 57,8 procent av inslagen ($n = 37$) fokuserade på hälso- och sjukvårdsfrågor och olika perspektiv inom vården. Tidigare forskning har visat att användning av podcaster i den högre utbildningen bland annat inneburit att studenter upplevt att de fått mindre interaktion med läraren jämfört med vid traditionell undervisning (Gnaur & Huttel, 2016). Det är också viktigt att vara medveten om hur samspelet sker mellan teknologi, innehåll och pedagogik i en podcast. I den här artikeln har fokus inte varit på att undersöka ett sådant samspel. Inte heller har syftet varit att studera hur de olika röstbärarna upplevt deltagandet, temana och diskussionerna. Det skulle mycket väl kunna vara en fråga för vidare forskning på området hur socialt arbete, socialpolitik och olika teman framträder och framför allt upplevs av både lyssnare och medverkande personer i inslagen. Att medverka i traditionella medier eller podcaster är en fråga om hur och på vilket sätt som en professionsföreträdare väljer att aktivt använda sig av rätten till kritikrätt och yttrandefrihet (Carlsson & Weibull, 2017). Likaså har anställdas kritikrätt belysts i litteraturen (Fransson, 2013).

Tidigare forskning har visat att socialarbetare i Sverige både historiskt och i vår egen samtid varit relativt återhållsamma och till och med tysta i den offentliga debatten om socialt arbete och socialpolitik (Lundälv, 2013; 2018; 2019). Rädslor och osäkerhet om den generella medierapporteringen om socialt arbete samt att möta journalister i samtal om professionsfrågor har även visat sig vara en problematik (Lundälv & Moberg, 2006; Sjöström & Öhman, 2018). De personer som medverkat i de olika avsnitten i podcasterna har hänvisat till olika dokument som bidragit till att stödja deras egen argumentation i debatterna. Det har handlat om dokument som till exempel nationella riktlinjer, artiklar, utredningar, rapporter, doktorsavhandlingar, statistik, lagar och regler. Undersökningen visar att det varit vanligast att deltagarna i *Socialtjänstpodden* hade olika dokument att hänvisa till, vilket skedde i hälften av avsnitten. I Socialstyrelsens podcast var det något färre (37,5 procent) som hänvisade till olika källor. I vart tredje programinslag i de båda podcasterna behandlades barnperspektivet och dess innebörd. I *Socialtjänstpodden* hade barnperspektivet debatterats i 15 avsnitt (31,3 procent) medan perspektivet hade diskuterats i Socialstyrelsens podcast i 21 avsnitt (32,8 procent).

Diskussion och slutsats

Under senare år har det öppnats upp för flera olika professionsföreträdare att medverka i opinionsbildning och debatt i så kallade podcaster på internet. För socialarbetare finns det goda möjligheter att delta i flera olika. Det handlar om möjligheten att delta i både den nationella diskussionen i sociala frågor, mänskliga rättigheter och policyfrågor. Språk och kulturkompetens hos socialarbetare kommer i framtiden att kunna skapa nya förutsättningar och arenor i aktuella frågor i socialt arbete och socialpolitik. Artikeln har presenterat så vitt är känt den första nationella studien om podcaster i socialt arbete och socialpolitik som fokuserat på ett professionsförbund och en statlig myndighets engagemang och produktion av podcaster. Artikeln har handlat om vilka röster som kommer till tals och vilka olika teman som kommit till uttryck i två podcaster som ges ut av ett professionsförbund (Akademikerförbundet SSR) och en statlig myndighet (Socialstyrelsen). I artikelns avslutande del diskuteras studiens resultat, det vill säga dess kunskapsbidrag, som är opinionsbildningens betydelse för socialpolitiken och där socialarbetare kan höja sin röst i debatten. Men det handlar även om hur de också på ett tydligare sätt kan positionera sig i viktiga och angelägna frågor om socialt arbete och socialpolitik. Studiens kunskapsbidrag har handlat om att synliggöra socialarbetarnas deltagande i samhällsdebatten när det ges möjlighet för muntlig debatt och berättartradition. Socialarbetare har mycket erfarenhet av att föra samtal och att lyssna i olika möten. Deras professionsutbildning men också deras tysta kunskap som de har förvärvat borde kunna skapa goda möjligheter att tala om

och därigenom dela till andra. Det skulle i framtiden kunna främja en högre närvaro i samhällsdebatten. Att socialarbetarna inte delar med sig av sina erfarenheter och den praktiska kunskap som de har i offentlig debatt skulle kunna hänföras till den grundtanke som Polanyi beskrev under 1950-talet, nämligen att "vi kan veta mer än vi kan säga" (Polanyi, 2013, s. 27). Att en socialarbetare kan ta ton i debatten och höja sin röst skulle kunna innebära att vi kan få lyssna på nya dimensioner och perspektiv i socialpolitik som kanske inte har lyfts upp tidigare.

Att aktivt delta och medverka i olika podcaster i framtiden skulle kunna vara en värdefull kanal och arena för den enskilde socialarbetaren att både träna på och att utveckla sina färdigheter i muntlig debatt. Podcaster skulle kunna vara ett bra verktyg för socialarbetare att använda för att nå ut i den offentliga sfären och synliggöra de professionsfrågor, sociala frågor samt socialpolitiska frågor som hittills fått ett alltför begränsat utrymme eller blivit osynliggjorda. Men det här handlar om så mycket mer än att delta i en enskild podcast. Socialarbetares engagemang i samhällsdebatten är också något som är mycket vidare än så. De kan nå utsatta grupper och genom sina berättelser kan också de sociala problemen och till exempel bristerna i socialpolitiken synliggöras. På så vis kan de också bli tillgängliga för till exempel personer med olika funktionsnedsättningar, personer som har kognitiva svårigheter och alla dem som är försatta i politisk fattigdom i samhället. Med detta sagt kan socialarbetarna genom att delta i podcaster också kunna stärka funktionshinderperspektiv, mänskliga rättigheter och generellt sett bidra till en ökad folkbildning. En ökad medvetenhet hos socialarbetare om opinionsbildningens och folkbildningens betydelse skulle också på sikt kunna stärka den egna professionsutvecklingen. Även om tyst kunskap kan vara svår att förmedla, har socialarbetare genomgått högre utbildning och har mycket erfarenheter från det sociala arbetets fält. När barnkonventionen blir lag och när betydelsen av förebyggande arbete lyfts upp, exempelvis genom översynen av socialtjänstlagen, borde socialarbetarna kunna ta plats i debatten och använda sina röster betydligt mer än vad som är fallet i dag. De har goda möjligheter att kommentera och föreslå interventioner på samhällsnivå. Resultatet i den här studien har visat att det främst är hälso- och sjukvårdsfrågorna samt förebyggande arbete och insatser som kan ses som de allra mest brännande socialpolitiska frågorna i vår tid. Vilka erfarenheter har socialarbetare när det handlar om att möta barn och ungdomar med psykisk ohälsa? Vilka förebyggande åtgärder fungerar mest effektivt enligt socialarbetarna själva? Det är exempel på frågor som skulle kunna lyftas upp i samhällsdebatten. Andra socialpolitiska frågor som socialarbetarna kan engagera sig i skulle kunna handla om exempelvis ett digitalt utanförskap som innebär att det finns äldre människor som inte använder sig av internet över huvud taget samtidigt som det kan saknas möjligheter för unga personer med funktionsnedsättningar att använda podcaster på internet på grund av att de saknar förmåga till att hantera dator och sociala medier.

Det är därför viktigt att också ställa frågan om vilka människor i samhället som kan lyssna på podcaster och vilka som saknar möjligheterna. Här skulle kunna finnas risk för att grupper blir exkluderade från att ta del av debatter och diskussioner. Mer kunskap behövs om sådana risker.

Studien har också visat på utbredningen av det dominerande temat (hälso- och sjukvård). Inom det temat borde fler socialarbetare (t.ex. kuratorer inom hälso- och sjukvården och i primärvården) kunna medverka med insikter och erfarenheter i en samhällskritisk debatt. För att stärka en diskussion och debatt kan det vara viktigt att stödja resonemang och argumentation med något hänvisande dokument. I analysen av de olika inslagen har så kallade hänvisande dokument påträffats i nästan hälften av inslagen (42,9 procent). Ett sådant dokument kan vara en utredning, rapport, nationella riktlinjer och så vidare. Ur ett trovärdighetsperspektiv är det angeläget samtidigt som lyssnare måste ha möjlighet att värdera och göra en källkritisk bedömning av argumentation och påståenden i en debatt. I tider då nyhetsmedierna (dagspressen) i de traditionella medierna minskat i Europa konstateras att användandet av sociala medier, särskilt hos unga människor, ökat allt mer i omfattning (Lie Paulsen, 2018).

Det finns flera utmaningar när det handlar om att föra den muntliga berättartraditionen vidare om socialt arbete och socialpolitik, bland annat i de sociala medierna. En utmaning är hur fler socialarbetare ska kunna engageras i debatter och diskussioner om sociala välfärdsfrågor och socialpolitik. Genom att professionsförbund och myndigheter står som utgivare av podcaster skulle det kunna upplevas som avdramatiserande jämfört med om en socialarbetare skulle medverka i en direktsänd radiointervju (där tröskeln för medverkan ibland kan vara hög) eller bli intervjuad av en journalist vid en dagstidning. Men det finns också fler utmaningar i produktionen av podcaster. Som nämndes i artikelns inledning medverkade professor Fiona Williams vid en inspelning av en videopodcast vid University of Oxford. Genom att hålla anföranden och medverka i offentliga debatter kan forskare i socialpolitik och socialt arbete även stärka sitt engagemang och åtagande för den tredje uppgiften. I en vetenskaplig artikel publicerad i tidskriften *Social Policy & Administration* reflekterar Fiona Williams ur ett socialpolitiskt långtidsperspektiv när hon skådar olika ”vågor” av kritiskt tänkande. Hon avslutar sin artikel med orden: ”Bringing all these together reflects the many of the priorities for the waves of critical thinking about social policy over the past 40 years which this article has discussed. It provides the seven Rs as a repertoire of critical demands: Redistribution, Recognition, Representation, Rights, Regulation, Relationality and Resource-awareness” (Williams, 2016, s. 642). De områden som Williams pekar ut som centrala skulle mycket väl kunna utgöra grunden och utgångspunkterna för en kritisk diskussion om socialt arbete och socialpolitik i framtida podcaster. De här områdena skulle även kunna användas för vidare forskning och analyser av podcaster i socialpolitik. En annan utmaning med

podcaster i socialt arbete och socialpolitik där olika professionsföreträdare medverkar kan vara att programinslagen skulle kunna användas som material och underlag i socionomutbildningen. I den vetenskapliga diskussionen har det pedagogiska värdet av podcaster i den högre utbildningen särskilt betonats inom utbildningen i socialt arbete (Robbins & Singer, 2014).

Att överblicka socialpolitiska trender och skåda utvecklingen över tid fordrar både teoretisk och praktisk kunskap. Kanske är det så att många socialarbetare ännu inte har kommit till insikt om vilka unika möjligheter som de sociala medierna och podcaster i synnerhet kan berika socialt arbete och socialpolitik med. När socialarbetarna inser att de kan använda sin yttrandefrihet och själva vara med och sätta agendan för socialpolitiska debatter och podcaster, kommer också det offentliga demokratiska samtalet att kunna stärkas och utvecklas. Det är naturligtvis svårt att säga något generellt om hur utvecklingen av poddradio och olika podcaster kommer att se ut i Sverige de närmaste åren. Den här studien har kunnat visa att intresset för podcaster hos ett professionsförbund och en myndighet varit stort och att ett relativt stort antal programinslag producerats. Samtidigt som andra professionsförbund, myndigheter och organisationer också producerar podcaster, kommer det att ställa ökade krav på delaktighet för socialarbetare i skilda sammanhang. Podcaster i socialt arbete och socialpolitik skulle även kunna användas som verktyg i socionomutbildningen. I litteraturen har de beskrivits som ett inkluderande arbetssätt även ur ett pedagogiskt perspektiv. Ett skäl kan vara att de är ett inkluderande arbetssätt både hos elever i skolan och studenter i den högre utbildningen (Nyman & Senneryd, 2015; Gnaur & Huttel, 2016). Genom podcaster kan värdefulla insikter och erfarenheter delas mellan människor i liknande situation men även till journalister i de traditionella medierna (press, radio, tv och internetredaktioner). Genom att till exempel unga människor (studerande) får lyssna på andra podcaster kan de utveckla sina sinnen och insikter för att sedan kunna producera egna. I den högre utbildningen i olika ämnen används också podcaster som verktyg. Det innebär att allt fler människor får vana i att använda sig av den typen av verktyg och kanal i de sociala medierna. Den tysta kunskapen skulle då även kunna delas och användas när socialarbetarna i framtiden höjer sin röst i en socialpolitisk fråga. Vi talar här om att socialpolitiken kan bli omdebatterad och att socialarbetare blir mer involverade i välfärdens utveckling.

Deklaration

Artikelförfattaren till artikeln deltar i ett inlägg i *Socialtjänstpodden* under 2019 men har ingen annan koppling till de båda podcaster som ingår i studien.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR. (2019) *Socialtjänstpodden*.
[<https://akademssr.se/opinion/vara-podcasts/socialtjanstpodden> Hämtat: 2019-05-06].
- Asp, K. (1986) *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Baum, M.A. & Potter, P.B.K. (2019) Media, public opinion, and foreign policy in the age of social media. *The Journal of Politics*, 81(2): 747–756.
- Blomberg, H. (red.) (2004) *Sociala problem och socialpolitik i massmedier*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlsson, U. & Weibull, L. (2017) *Yttrandefriheten i dagens mediekultur. En studie av medborgarnas uppfattning om yttrandefrihetens gränser*. Nordicom. SOM-institutet. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Cartney, P. (2013) Podcasting in an age of austerity. A way of both enhancing student learning and reducing staffing costs? *British Journal of Social Work*, 43(3): 446–466.
- Elgemyr, G. (2005) *Får jag be om en kommentar? Yttrandefriheten i svensk radio 1925–1960*. Nr 20 i en serie skrifter utgivna av Stiftelsen Etermidierna i Sverige. Stockholm: Prisma.
- Enbom, J., Sjöström, S. & Öhman, A. (2014) Institutionella villkor för mediehantering. En jämförande kartläggning mellan socialtjänst, skola och polis. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(2): 105–126.
- Fjellman, E., Gustafsson N. & Rosén Sundström, M. (2018) Ungas politiska (icke-)deltagande på sociala medier. Hellre offline? *Sociologisk Forskning*, 55(2–3): 293–316.
- Fransson, S. (2013) *Yttrandefrihet och whistleblowing. Om gränserna för anställdas kritikerätt*. Stockholm: Premiss.
- Fronek, P., Boddy, J., Chenoweth, L. & Clark, J. (2016) A report on the use of open access podcasting in the promotion of social work. *Australian Social Work*, 69(1): 105–114.
- Gnaur, D. & Huttel, H. (2016) *Podcasting for teaching and learning in higher education*. 1 uppl. Aalborg University. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag. Higher Education Practices Series, No. 2.
- Golding, P. & Middleton, S. (1982) *Images of welfare. Press and public attitudes to poverty*. Oxford: Robertson.
- Goldkind, L., Wolf, L. & Freddolino, P.P. (2018) *Digital social work. Tools for practice with individuals, organizations, and communities*. New York: Oxford University Press.
- Jenkins, H., Ford, S. & Green, J. (2014) *Spridbar media. Att skapa värde och mening i en nätverkad kultur*. Göteborg: Daidalos.
- Keir, A., Bamat, N., Patel, R.M., Elkhateeb, O. & Roland, D. (2018) Utilising social media to educate and inform healthcare professionals, policy-makers and the broader community in evidence-based healthcare. *BMJ – Evidence-Based Medicine*, 1–3.
- Krippendorff, K. (2019) *Content analysis: An introduction to its methodology*. Fourth edition. Los Angeles: SAGE.
- Lie Paulsen, M. (2018) Local newspapers, facebook and local civic engagement. A study of media use in two Norwegian communities. *Nordicom Review*, 39(2): 49–62.
- Lundälv, J. (2013) *Pennfäktaren. Socialt arbete och opinionsbildning*. 1 uppl. Gävle: Meyers förlag.
- Lundälv, J. (2015) *Blogga tryggt. Nya medier i tjänsten*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lundälv, J. (2018) *Debattlustans röster. Samhällskritik i socialpolitik och socialt arbete*. 1 uppl. Stockholm: Premiss förlag.
- Lundälv, J. (2019) The challenges of writing opinion pieces in social work. A national online survey of Swedish social workers' experiences of influencing public opinion. *British Journal of Social Work*, 49(6): 1395–1414.

- Lundälv, J. & Lindqvist, R. (2013) Aktivering och anställningsbarhet eller modernt arbetstvång? En analys av fas 3 i svensk dagspress. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 19(3): 9–23.
- Lundälv, J. & Moberg, U.-C. (2006) *Mediehandbok för socialarbetare*. Gävle: Meyers förlag.
- McCombs, M. & Shaw, D. (1972) The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2): 176.
- Nordicom. (2017) Radiolyssnandet i Norden 2016. *Nordicom – Nordisk Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Nyman, M. & Senneryd, K. (2015) *Podcast i undervisningen skapar motiverade elever. Ett inkluderande arbetssätt där elever lär av varandra vid inspelandet av strukturerade samtal*. Skolportens nummerade artikelserie för utvecklingsarbete i skolan. 10/2015. Ifous, Skolporten.
- Oakley, A., Popay, J. & Williams, F. (1999) *Welfare research. A critical review*. London: UCL Press.
- Plantin, J.-C. & Punathambekar, A. (2018) Digital media infrastructures. Pipes, platforms, and politics. LSE Research Online. *Journal of Media, Culture & Society*, 41(2): 163–174.
- Polanyi, M. (2013) *Den tysta dimensionen*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Robbins, S.P. & Singer, J.B. (2014) From the editor. The medium is the message. Integrating social media and social work education. *Journal of Social Work Education*, 50(3): 387–390.
- Scaramuzzino, G. & Meeuwisse, A. (2019) Socialarbetares protester genom nätverk på sociala medier. *Socionomens forskningsupplägg*, 45(1): 4–17.
- Sjöström, S. & Öhman, A. (2018) What if an investigative journalist calls? Media relations in social work. *British Journal of Social Work*, 48(7): 2077–2095.
- Socialstyrelsen. (2019) *På djupet – En podd från Socialstyrelsen*. [<https://www.socialstyrelsen.se/padjupet-podd/Files/index.html> Hämtat: 2019-05-06].
- Strömbäck, J. (2009) *Makt, medier och samhälle. En introduktion till politisk kommunikation*. 1 uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Swärd, H. (red). (2017) *Den kantstötta välfärden*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Swärd, H. (red). (2018) *Bedöma och åtgärda fattigdom. Om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Swärd, H. & Edebalk, P.G. (red). (2017) *Socialt arbete och socialpolitik. Om Centralförbundet för socialt arbete och dess betydelse*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Thompson, J.B. (2001) *Medierna och moderniteten*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Tiitinen, L. (2019) *Kamppailu. Sananvapaudesta. Sosiaalialian ammattilaisen tominta ja valtasuhteet mediavaikuttamisen kentällä (Struggle for free speech. Engagement in media advocacy and the associated power relations as experienced by social work professionals)*. Väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 259. Rovaniemi: Lapin Yliopisto, University of Lapland.
- Weibull, L. & Wadbring, I. (2014) *Massmedier. Nya villkor för press, tv och radio i det digitala medielandskapet*. 11 helt omarb. uppl. Stockholm: Ekerlid.
- Vetenskapsrådet. (2017) *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Williams, D.L., Crittenden, V.L., Keo, T. & McCarty, P. (2012) The use of social media. An exploratory study of usage among digital natives. *Journal of Public Affairs*, 12(2): 127–136.
- Williams, F. (1989) *Social policy. A critical introduction. Issues of race, gender and class*. Cambridge: Polity Press.
- Williams, F. (1999) Good-enough principles for welfare. *Journal of Social Policy*, 28(4): 667–687.
- Williams, F. (2016) Critical thinking in social policy. The challenges of past, present and future. *Social Policy & Administration*, 50(6): 628–647.
- Williams, F. (2018) What next for social policy? Podcast, University of Oxford. November 9. [<https://podcasts.ox.ac.uk/what-next-social-policy> Hämtat: 2018-11-09]

Nya böcker

What works now? Evidence-informed policy and practice.
Boaz, Annette; Davies, Huw; Fraser, Alec & Nutley, Sandra (2019)
Bristol: Policy Press.

Det passar väldigt bra att anmäla den nya antologin från Storbritannien i just detta jubileumsnummer av *Socialvetenskaplig tidskrift*. Boken är nämligen en uppföljare av en snart tjugouårig välciterad bok med titeln *What works? Evidence-based policy and practice in public services* av bland annat Huw Davies och Sandra Nutley som återkommande medredaktörer. De återfinns även i en annan antologi med samma tematik som publicerades 2007: *Using evidence. How research can inform public services*. Samtliga är utgivna på Policy Press. Jag har själv kommenterat ett av bokens bidrag, nämligen om utvecklingen av evidens i Skandinavien, i ett tidigt skede. I övrigt har jag inte haft insyn i arbetet förrän boken kom med posten i somras.

Uppfattningen om vad som avses med evidens, hur evidens ska praktiseras, dess utmaningar och hur nya problem ska förstås är omtvistat och föremål för debatt inom politik och forskning. Evidens brukar i alla händelser beskrivas som en megatrend av i dag, rent av som en rörelse och som knappast någon verksam inom socialt arbete kunnat undgå. Det är därför välkommet när en grupp forskare tar sig an den ambitiösa uppgiften att ge en uppdaterad översikt över var vi står i dag. I Sverige brukar vi tala om EBP (evidensbaserad praktik). Redan antologins undertitel avslöjar en viktig förändring i synen på evidens; från EBP i version 2000 till EIP (evidensinformerad praktik) i version 2019.

Antologins cirka 400 sidor fördelas på 19 kapitel med 26 författare utöver de fyra redaktörerna, majoriteten är forskare från Storbritannien. Den är indelad i fyra sektioner: policy och praktik som evidensområden, ett avsnitt som behandlar evidens som ett idémässigt policyfält, policy och praktik som föremål för evidensbaserade interventioner med kapitel som handlar om hälso- och sjukvård,

social care (socialt arbete), kriminalvård, utbildning, klimat och hållbarhet samt internationell utveckling. Dessa sex kapitel är ganska deskriptiva och sammanfattar utvecklingen ur framför allt ett brittiskt perspektiv. Antologins tredje sektion anlägger ett översiktligt perspektiv med ambitioner att problematisera och förklara utvecklingen utifrån tre överbyggande tematiker: systematiska ansatser att utveckla evidens, hur evidens kan bedömas och hur evidens kan användas. Jag uppfattar att bokens stora behållning finns i dessa kapitel. Den fjärde sektionen beskriver utvecklingen i fem geografiska områden: Storbritannien, Australien och Nya Zeeland, Skandinavien, Kanada och USA. Redaktörerna avslutar sedan med att sammanfatta och blicka framåt.

Hur ska den här antologin läsas och hur kan den förstås? I likhet med Hans Swärd i inledningstexten i det här numret, är redaktörerna oroade över en värld präglad av "post-truth". Redaktörerna är väldigt tydliga med utgångspunkten att vetenskapligt framtagen kunskap är mera trovärdig, transparent och granskad än yttranden från diverse experter som kan vara PR-trick eller kopplade till ekonomiska intressen och svåra att genomskåda. De menar att skiftet från EBP till EIP representerar en mindre deterministisk och hierarkisk uppfattning av evidens. Utvecklingen under 20-årsperioden har visat att evidens behöver förstås utifrån sina respektive kontexter och att det inte går att utse en form av vetenskapligt framtagen kunskap som den enda sanna. Synen på hur evidens ska uppfattas breddas alltså betydligt från den mera snäva synen tjugo år tillbaka. Redaktörerna är oroade över hur evidens kommit att förknippas med styr signaler från NPM rörande dokumentation, något som triggat intresset för evidens inom flera sektorer. Nu argumenterar de för att vi behöver befria evidens från kopplingen till NPM "and to reshape them (ideer om evidens) for a a less technocratic and more multivocal world" (s. 371). Vägen dit går enligt redaktörerna till att bredda diskussionen och uppfattningen om evidens (därav skiftet till EIP) och att acceptera att evidens har skilda betydelser inom olika samhällssektorer och kontexter. Organisationer som vill tillämpa och implementera kunskap med vetenskapligt stöd för att genomföra interventioner har emellertid stora utmaningar i form av en stor mängd aktörer med starka kunskapsanspråk och skilda uppfattningar om lösningar på ofta komplexa samhällsutmaningar.

Redaktörernas sammantagna analys anger ingen enkel färdriktning inför framtiden, men de avslutar med fyra slutsatser: 1) Behovet av kunskap om vad som fungerar (*what works*-traditionen) kommer att vara fortsatt stark från både politik och allmänhet, vilket forskning behöver svara upp mot. 2) Vad som räknas som korrekt evidens är fortsatt ifrågasatt och under debatt. Evidens om en intervention måste värderas utifrån den specifika epistemologiska och sociala kontext där kunskapen finns producerad. 3) Att utveckla evidens kommer alltid att vara besvärligt. Det är naturligtvis ingen överraskande slutsats och de pekar bland annat på behovet av att stu-

dera hela implementeringskedjan från att införa interventioner med starkt stöd till att avlägsna gamla metoder med sämre utfall för patienter och brukare. 4) Kontexten är allt: "Contextual considerations are still key." Något uppgivet kan tyckas, men de menar att denna och de andra slutsatserna motiverar fler och fördjupade studier kring att använda evidens liksom en större acceptans för att olika kunskapsformer kan behöva inkluderas. Även om de alltså förespråkar kunskap från forskarsamhället lyfter de framför allt fram att kunskap från lekmän och personer med egna erfarenheter av att vara brukare behöver få större utrymme och acceptans.

Sverige skiljer sig från andra länder i antologin genom att staten och dess myndigheter särskilt aktivt har drivit frågan om EBP och infört statlig kunskapsstyrning inom bland annat socialtjänst och hälso- och sjukvård. Sedan *Socialvetenskaplig tidskrift* startades för 25 år sedan har det funnits flera statliga satsningar inom socialtjänstområdet. Myndigheter har tillkommit och/eller fått ändrade uppdrag (CUS IMS SBU), försök ägde rum 2003–2005 att integrera forskning, praktik och utbildning (KUBAS) med sex universitet och ett stort antal kommuner, SoU 2018:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten till nytta för brukaren*, årliga överenskommelser mellan Socialdepartementet och SKL 2009–2014, med bland annat tillkomst av regionala utvecklingsledare för social barnavård och beroendevård, programmet Kunskap till praktik 2010–2014, som involverade 10 000 medarbetare i en satsning att implementera nationella riktlinjer, metoder och bedömningsinstrument inom missbruks- och beroendevården. Vidare har det funnits mängder av andra inslag i form av handböcker, IT-stöd, webbplatser, översyn av utbildningsprogram, satsningar på brukarmedverkan och så vidare.

Socialvetenskaplig forskning har i årtionden debatterat utvecklingen, inte minst i den här tidskriften. Professor Haluk Soydan var gästredaktör 2002 för ett temanummer om socialt arbete och utvärdering där flera av artiklarna baserades på presentationer från en konferens som arrangerats av CUS några år tidigare. Andra forskare, flera helt eller delvis kopplade till Socialstyrelsen, har argumenterat för behovet av empiriska utvärderingsstudier, gärna effektstudier och vikten av att skapa goda och starka institutionella förutsättningar för EBP (Sundell, 2012; Sundell, Soydan, Tengvald & Anttila, 2010). En utveckling där just den starka statliga kopplingen har kritiserats av andra forskare, som menar att den styr över fokus från annan samhällsvetenskapligt inriktad forskning (Jacobsson & Meeuwisse, 2018). Johan Billsten visar emellertid i en nyligen framlagd avhandling vid Linnéuniversitetet att Kunskap till praktik-satsningen faktiskt lyckades med en del av sina ambitioner, men att det finns stora lokala variationer och att ett liknande program måste bygga mer på de lokala förutsättningarna (Billsten, 2019). Vidare har Kajsa Svanevie i sin avhandling från 2011 analyserat försöken att etablera EBP och menar att vi närmar oss ett paradigmskifte där evidensbaserat socialt arbete blir etablerat som daglig praktik (Svanevie,

2011). De kritiska rösterna som problematiserat EBP har varit många. Forskare från socialt arbete i Stockholm har i en rad artiklar granskat både underlagen i nationella riktlinjer och användbarheten av RCT-studier bland socialarbetare (A. Bergmark, Bergmark & Lundström, 2011; A. Bergmark & Lundström, 2011; Klingemann & Bergmark, 2006) och en svensk forskarantologi analyserar hur evidens tillämpas inom några områden (Bohlin & Sager, 2011). Frågan om evidens, standardisering och styrning av det sociala arbetet är återkommande tema inom avhandlingar i socialt arbete (Avby, 2015; Björk, 2016; Petersén, 2017; Skillmark, 2018).

Redovisningen ovan är långt ifrån uttömmande, det är inte möjligt vid en anmälan. För att sammanfatta menar jag att *What works now* är en antologi som både forskare om evidens och praktiker intresserade av kunskapsanvändning har mycket att hämta ur. Den uppdaterar kunskapsläge och kunskapsspridning och sätter den nuvarande utvecklingen i ett både historiskt och nutida sammanhang. Den ställer också en del avgörande frågor och problematiserar utvecklingen. Antologin lämnar dock några frågor obesvarade. Jag saknar analytiska bidrag, vi får inte kunskap om mekanismer som kan förklara problem med implementering och kunskapsanvändning. Här behövs fördjupade analyser utifrån olika kontexter. Jag skulle också gärna sett ett mera utvecklade avsnitt om utfallsstudier bortom renodlade RCT. Här har däremot forskare från USA lämnat intressanta bidrag (Donaldson, Christie & Mark, 2009; 2014). Och för att återgå till det temanummer som publicerades 2002, är det snart dags för en ny version kanske?

Verner Denvall

Professor i socialt arbete, Lunds universitet och Linnéuniversitetet

Referenser

- Avby, G. (2015) *Evidence in practice. On knowledge use and learning in social work*. Linköping: Linköpings universitet.
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011) *Evidensbaserat socialt arbete. Teori, kritik, praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bergmark, A. & Lundström, T. (2011) Guided or independent? Social workers, central bureaucracy and evidence-based practice. *European Journal of Social Work*, 14(3): 323–337.
- Billsten, J. (2019) *Dissemination and implementation of the Swedish national guidelines for treatment of substance use. A five year evaluation*. Växjö: Linnaeus university Press.
- Björk, A. (2016) *Evidence-based practice behind the scenes. How evidence in social work is used and produced*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bohlin, I. & Sager, M. (red.) (2011) *Evidensens många ansikten. Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv.
- Donaldson, S.I., Christie, C.A. & Mark, M.M. (2009) *What counts as credible evidence in applied research and evaluation practice?* Los Angeles: SAGE.

- Donaldson, S.I., Christie, C.A., & Mark, M.M. (red.) (2014) *Credible and actionable evidence. The foundation for rigorous and influential evaluations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Jacobsson, K. & Meeuwisse, A. (2018) "State governing of knowledge". Constraining social work research and practice. *European Journal of Social Work*, 1–13. doi:10.1080/13691457.2018.1530642
- Klingemann, H. & Bergmark, A. (2006) The legitimacy of addiction treatment in a world of smart people. *Addiction*, 101(9): 1230–1237.
- Petersén, A. (2017) *Evaluations that matter in social work*. Örebro: Örebro Universitet.
- Skillmark, M. (2018) *Uppdrag standardisering. Införande och användning av manualbaserade utrednings- och bedömningsverktyg i socialtjänsten*. Växjö: Linneaus university press.
- Sundell, K. (red.) (2012) *Att göra effektutvärderingar*. Stockholm: Gothia.
- Sundell, K., Soydan, H., Tengvald, K. & Anttila, S. (2010) From opinion-based to evidence-based social work. The Swedish case. *Research on Social Work Practice*, 20(6): 714–722.
- Svanevie, K. (2011) *Evidensbaserat socialt arbete. Från idé till praktik*. Umeå: Umeå universitet.

Från redaktionen

När det första numret av *Socialvetenskaplig tidskrift* gavs ut år 1994 fanns redan en antagen programförklaring. Den här programförklaringen har varit en ledstjärna för tidskriften sedan dess:

Varför starta en socialvetenskaplig tidskrift, och dessutom en svenskspråkig, i den internationaliseringens tid vi nu lever i?

För det första är forskningen inom det sociala området multidisciplinär, samtidigt som socialvetenskaplig forskning är ett eget forskningsfält, med bl.a. ett eget forskningsråd. En icke disciplinbunden tidskrift bör kunna öka möjligheten till kommunikation och utbyte mellan forskare som är verksamma inom samma fält, men arbetar inom olika fakulteter och vetenskapliga traditioner med olika perspektiv, metoder och teoretiska ansatser.

För det andra är stora delar av det socialvetenskapliga området kulturbundet. Forskningen handlar om svenska institutioner, reformer, lagar, traditioner och verksamheter som är djupt förknippade med Sverige och svenskarna. Mycket av denna forskning kan bara marginellt och styckevis presenteras i internationella sammanhang. För att förmedla kunskap kring sammansatta, kontextberoende sociala fenomen behövs ofta en så omfattande bakgrundsbeskrivning, att bara omfattningen av denna omöjliggör internationell publicering. I många avseenden har det socialvetenskapliga forskningsfältet mycket gemensamt med den kulturbundna humanvetenskapliga traditionen. Precis som viktiga bidrag i svensk historia, litteratur och språk fortsättningsvis kommer att ske på svenska, tror vi att så kommer att ske också med stora delar av forskningen inom det sociala fältet.

För det tredje krävs en svenskspråkig tidskrift för att nå en bredare publik, och för förmedling av forskningsresultat till dem som i praktik och politik arbetar med problem som dagens socialvetenskap handlar om.

Vägledning till författarna

Socialvetenskaplig Tidskrift publicerar artiklar, forumartiklar, debattinlägg, bokrecensioner, presentation av aktuella avhandlingar och andra nyheter inom forskningen.

Redaktionen välkomnar manuskript från alla områden inom det socialvetenskapliga forskningsfältet. Manuskriptens skvar skrivna på svenska.

Såväl originalartiklar som forumartiklar referebedöms av två oberoende personer med hög vetenskaplig kompetens.

Originalartiklarna ska vara teoretiska eller empiriska originalarbeten eller översiktsartiklar av något socialvetenskapligt intresseområde. Dessa artiklar ska innehålla ett svenskt och ett engelskt abstract (max 300 ord vardera) samt en engelsk titel. Artiklarna ska inte överskrida 7800 ord inklusive engelskt abstract, fotnoter och referenser. Den svenska sammanfattningen inkluderas inte i dessa sidor då den enbart används i förhållande till referees.

Forumartiklar: Utöver mer traditionella vetenskapliga artiklar, välkomnar SVT välargumenterade och kritiska/reflekterande essäer och kommentarer kring aktuell forskning, politik, teori och metoder som är relevanta för tidskriftens läsare. Artiklar som publiceras i Forum genom årsammangranksningsförfarande som övriga artiklar, men formen kan vara friare. Texten ska inte överskrida 5000 ord.

Debattinlägg kan gälla teoretiska och metodologiska frågor eller behandla kontroverser inom forskningsfältet, forskningspolitiska frågor m.m. Debattinlägg ska inte överskrida 2500 ord.

Bokrecensioner och presentationer av avhandlingar publiceras vanligen efter överenskommelse med redaktionen. Dessa texter ska inte vara längre än 2000 ord.

Manuskripten ska sändas in i Word-format med e-post till den korresponderande redaktören torbjorn.hjort@soch.lu.se.

Följebrevet ska beröra följande frågor:

- Författarnamn med titel och institutions-tillhörighet
- Kontaktuppgifter till korresponderande författare
- Om projektet är etikprövat
- Om liknande manus publicerats eller är under bedömning för annan tidskrift eller förlag
- Kommentarer om huruvida den gjorda anonymiseringen kan försvåra bedömningen av manuskriptets kvalitet

För ytterligare anvisningar om utformning av manuskripten se:

<http://www.soch.lu.se/socialvetenskaplig-tidskrift/forfattaranvisningar>

Redaktionen påtar sig inte ansvar för manuskripten.

Artiklarna publiceras både i tidskriften och senare elektroniskt.

B**PP**

Sverige, Port Payé

SOCIALVETENSKAPLIG TIDSKRIFT utges av FORSA (Förbundet för forskning i socialt arbete). Tidskriften kommer ut med fyra nummer per år och speglar den vetenskapliga utvecklingen och diskussionen inom hela det sociala området. I tidskriftens redaktion och redaktionsråd ingår kvalificerade forskare från discipliner som socialt arbete, sociologi, psykologi, juridik, statsvetenskap, etnologi, historia och samhällsmedicin. Tidskriften vänder sig såväl till aktiva forskare som till dem som är intresserade av utveckling och kunskapsförmedling inom sociala verksamheter, t.ex. kommuner, landsting eller statliga verksamheter.

The logo for FORSA consists of the word "FORSA" in a bold, black, sans-serif font. Below the text is a stylized blue wave graphic composed of two parallel lines that curve upwards and then downwards.

ISSN 1104-1420