

SOCIAL VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 28 • Nummer 1 • 2021

Inledning

Karin Osvaldsson Cromdal, Magnus Dahlstedt 1-2

Socialtjänsten som granskningsobjekt – Politikerns och tjänstemäns användning av Öppna jämförelser

Staffan Johansson & Andreas Liljegren 3-28

Socialbidragstagares flytt mellan storstad och avfolkningsbygd – Social dumping eller problemanhopning i förorten?

Jan Amcoff 29-50

Hat, hot och kränkningar mot ledare – Politisk, rumslig och personlig kontroll av civilsamhället

Gabriella Scaramuzzino & Roberto Scaramuzzino 51-73

Socialtjänstens respons på "flyktingkrisen" – Mottagandet av ensamkommande barn

Åsa Backlund, Katarina Thorén & Tommy Lundström 75-94

EBP och verksamhet med personligt ombud – Formaliseringar och objektiviteter

Allan Lidström 95-118

Nya böcker 119-127

Socialvetenskaplig tidskrift utges av FORSA (Förbundet för forskning i socialt arbete) med stöd av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE).
Socialvetenskaplig tidskrift utkommer med fyra nummer per år.

Redaktion:

Adress:

Socialvetenskaplig tidskrift, Avdelningen för socialt arbete, IKOS, Linköpings universitet,
601 74 Norrköping Hemsida: <https://liu.se/artikel/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 Magnus Dahlstedt, tel. 011-36 32 37, e-post magnus.dahlstedt@liu.se

Korresponderande redaktör:

Biträdande professor Karin Osvaldsson Cromdal, tel. 011-36 36 74
e-post socialvetenskapligtidskrift@ikos.liu.se

Redaktionssekreterare:

Doktorand Kamila Biszczanik, e-post kamila.biszczanik@liu.se

Redaktionsledamöter:

Magnus Dahlstedt, Susanne Kelfve, Martin Klinthäll, Anna Lundberg, Dimitris Michailakis,
Anders Neergaard, Karin Osvaldsson Cromdal, Johanna Sköld, Karsten Åström

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.

Annonspriser:

Helsida 4.000 kr
Halvsida 2.500 kr

För prenumerationsfrågor:

Nätverkstan Kultur
Box 311 20, 400 32 Göteborg
Tel: 031-743 99 05
maria.felle@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

Introduktion

Välkomna till nummer 1, 2021, av Socialvetenskaplig tidskrift. Nu har det gått ett år sedan redaktionen vid Linköpings universitet tog över. Det har varit ett minst sagt omvälvande år. Knappt hade vi hunnit påbörja arbetet förrän allas vår vardag förändrades i grunden. Dock verkar inte pandemin ha hindrat flödet av bidrag till tidskriften, vilket vi är mycket glada för. Covid-19-pandemin är också orsaken till att vi har haft ett call ute för ett specialnummer med arbetsnamnet *I pandemins spår: Socialvetenskapliga perspektiv på covid-19*. Vi planerar att det ska bli det sista numret för 2021.

När vi summerar förra årets artiklar och texter är vi glada över att vi har publicerat innehåll som är författat vid så många som 13 av landets lärosäten. Många artiklar är också samförfattarskap mellan flera lärosäten. Det är inte lika vanligt med bidrag som kommer utanför universitet och högskola. Endast en sådan artikel publicerades, i form av ett samarbete mellan en kommunal verksamhet och forskare. Vi har haft en kraftig övervikt av kvinnliga författare – så mycket som tre gånger fler än manliga författare. Kanske är det så enkelt som att det är en spegling av det socialvetenskapliga forskningsområdet. Men det är ändå värt en fundering.

Ämnesmässigt var variationen stor. I texterna rymdes analyser av äldreomsorg, sociala aspekter av psykiatrisk vård och social barnavård, som kan ses som självklara i tidskriften. Men där publicerades också analyser av barnböcker, av hälsodebatter och socionomutbildningens styrdokument, för att bara nämna några ämnen. Var inte rädda för att skicka in manus även om ni kanske tänker att det inte är ”mitt i prick” socialt arbete. Tidskriften är socialvetenskaplig, i bred bemärkelse, och vi vill skapa dialog och möjliggöra nya infallsvinklar på sociala frågor och problem.

Det hoppas vi att det nya numret också ska göra. Här undersöker bland annat Staffan Johansson och Andreas Johansson hur politiker och tjänstemän använder sig av kvalitetsmätningssystemet Öppna jämförelser (ÖJ). Jan Amcoff har vidare studerat socialbidragstagares flyttande mellan kommuner och ger ett bidrag till diskussionen om så kallad social dumpning. Gabriella och Roberto Scaramuzzino intresserar sig för civilsamhällets ledare och deras utsatthet för hat, hot och kränkningar. Åsa Backlund, Katarina Thorén och Tommy Lundström har analyserat ”flyktingkrisen” och hur

socialtjänsten svarade på de ensamkommande barn som kom till Sverige i mitten på 2010-talet. Den sista artikeln, skriven av Allan Lidström, är en teoretiserande analys av evidensbaserad praktik och hur den förstås av verksamheter som arbetar med personligt ombud. Numret avslutas med recensioner av två aktuella böcker.

Under året har vi arbetat med förändringar i tidskriftens administration och hantering av bidrag. Från och med 2021 tar vi emot bidrag via ett webbaserat tidskrifts- och publiceringssystem. Numera skickar ni in bidrag via www.socvet.se. Vi kommer dock även ett tag framöver att ta emot bidrag via mejl: socialvetenskapligtidskrift@ikos.liu.se.

På vår webb finner ni också de böcker som kommit in till redaktionen och som är aktuella för recension.

I introduktionen till det första numret 2020 skrev vi att vår ambition bland annat är att bidra till en livaktig diskussion om aktuella frågor och teman, inte minst frågan om *vad* socialvetenskap kan handla om. Som ett led i den strävan inför vi från och med kommande nummer en ny form av text i tidskriften. Förutom vanliga debattartiklar välkomnar vi nu också *repliker* på texter som publicerats i tidskriften.

Välkomna alla till ännu ett år fyllt av bred socialvetenskaplig forskning och diskussion!

Karin Osvaldsson Cromdal, korresponderande redaktör

Magnus Dahlstedt, ansvarig utgivare

Staffan Johansson & Andreas Liljegen

Socialtjänsten som granskningsobjekt

Politikers och tjänstemäns användning av
Öppna jämförelser

The social services as auditees: Politicians' and officials' use of Open Comparisons

Open Comparisons (OC) is the name of a system for performance measurements that has been implemented in the Swedish municipal welfare sector in recent decades. OC is an example of Audit Society where local governments' performance is measured with an extensive number of measurements that are exposed to public scrutiny. The experiences of the Swedish OC system have attracted international interest concerning the coverage, scope, and transparency, but also concerning voluntarism and policy sensitivity. The aim of this article is to investigate how politicians and civil servants within the Swedish social services use the OC system, and also to explain their use. The empirical investigation is based on a survey of 544 politicians and officials in randomly selected municipalities.

The analysis shows that the OC system is mainly used for identifying needs for improvements, evaluating developments over time, and reporting to superior levels. The use is largely determined by whether the user perceives that the OC has strong local support, and whether it is perceived as a reliable and mature system. The overall interpretation is therefore that there has been a slow and steady habituation whereby the OC system has gained a natural place as a management tool for both politicians and officials, mainly with consequences of changed attitudes and governance practices and, although to a lesser extent, some changed operational processes.

Staffan Johansson är professor i socialt arbete vid Göteborgs universitet.

Andreas Liljegen är docent i socialt arbete vid Göteborgs universitet.

Kontakt: staffan.johansson@socwork.gu.se

Inledning

Kvalitetsmätningssystemet Öppna jämförelser (ÖJ), som infördes inom hälso- och sjukvården 2006 och senare successivt inom flera andra välfärdsområden i Sverige, är ett skolexempel på det samhällsfenomen som betecknats *audit society*, eller ”granskningssamhället”, som är den svenska benämningen (Power 1997; 2007). Granskningssamhället är en logisk följd av nyliberal förvaltningspolitik och new public management (NPM) och präglas av införande och spridning av olika slags kvalitetssäkringsinitiativ. Dess övergripande syfte är strävan efter ”att göra saker granskningssbara” (Power 1997). Det kräver utformning av kategorier och standarder som sedan dokumenteras med bland annat statistik, så att de sedan kan utsättas för revision av olika granskare. Det är uppenbart att denna logik gynnar företeelser som låter sig beskrivas i kvantifierbara termer (t.ex. ekonomiska mått eller antal klienter) på bekostnad av mer svåråttbara företeelser (t.ex. kvaliteten i mänskliga möten eller innehållet i förebyggande socialt arbete).

Sett i ett internationellt perspektiv är inte ÖJ ett unikt system för prestationsmätning (*performance measurement*, PM), utan följer liknande mönster som de flesta andra OECD-länder (Power 1997; 2007). När jämförelser har gjorts mellan olika länders PM-system har Sverige framhävts som ett intressant fall eftersom det har likheter med både anglosaxiska länder, som Storbritannien beträffande täckning, omfattning och transparens, och även med kontinentaleuropeiska länder, som Tyskland och Frankrike angående frivillighet, begränsade sanktioner och policykänslighet (Kuhlmann 2010; Kuhlmann & Jäkel 2013; Brusca & Montesinos 2016). Dessa jämförelser och analyser har dock endast genomförts på en övergripande nationell nivå där lokala erfarenheter inte har undersökts.

Det är viktigt att påpeka att ÖJ inte är ett helt nytt sätt att mäta offentliga tjänster i Sverige. Liknande ansträngningar att införa prestationsmätning gjordes då målstyrning introducerades på 1980-talet, och även när det balanserade styrkortet introducerades på 1990-talet. Det har även funnits olika initiativ till benchmarking i svenska kommuner som har likheter med ÖJ (Johansson & Siverbo 2009). Vad som är nytt med ÖJ är dock den ökade ambitionsnivån där varje kommun beskrivs med flera hundra indikatorer enbart för socialtjänstens del, och även den ökande nationella styrningen som sker genom att Socialstyrelsen bestämmer vilka indikatorer som ska tillämpas. Kommunerna reduceras således till ett slags lokala förvaltare som förväntas rapportera sina prestationer till sin huvudman (staten), även om de formellt sett främst är ansvariga inför sina kommunmedborgare. Till detta kommer givetvis betydande kostnader för både insamling och analys. Kritiken mot system som ÖJ går ut främst ut på att den ökade exponeringen som olika verksamheter utsätts för med bland annat rankinglistor kan skapa ökade risker eftersom organisationer tvingas lägga mindre prioritet på de risker som är förknippade med kärnverksamheten (första ord-

ningens risk) och ge ökad prioritet till de risker som är förenade med organisationens externa image och rykte (andra ordningens risk), eftersom den sistnämnda uppfattas som mer avgörande för organisationens överlevnad (Power 2007, se även Bevan & Hood 2006; Coulson 2009). Det är uppenbart att ÖJ inte bara är ett informationssystem som försöker avspegla verkligheten utan också ett exempel på "mjuk" reglering i den moderna välfärdsstaten. Mjuk reglering är typisk för samtida samhällsstyrning och kännetecknas av riktlinjer och standarder som inte är juridiskt bindande (Mörth 2004; Jacobsson & Sahlin-Andersson 2006). Detta hindrar dock inte sådan reglering från att vara mycket kraftfull och få långtgående konsekvenser (Blomgren & Waks 2015). Således kan ett PM-system som ÖJ, som strävar efter att spegla kvaliteten på kommunernas tjänster, samtidigt bli ett medel för att skapa omfattande förändringar inom dessa organisationer.

Det finns en del forskning om hur ÖJ har använts inom olika verksamhetsområden inom socialtjänsten (för äldreomsorgen, se t.ex. Lindgren 2012; 2018; för brottsofferverksamhet, se Agevall Gross et al. 2015, för social barnavård, se t.ex. Carlstedt & Jakobsson 2017; Hjärpe 2017). Det finns även forskning om hur ÖJ används inom hälso- och sjukvården som kan vara relevant för socialtjänsten, där Blomgren och Waks (2010) har undersökt hur ÖJ används för ledning och styrning i fyra landsting. Analysen pekar på att ÖJ-systemet har satt tydliga spår i organisationernas övergripande styrdokument, strategier och beslut om resurstilldelning och bidragit till att etablera "ett nytt tänk" som innebär att styrningen i allt högre grad baseras på resultatmätningar (Blomgren & Waks 2010). Det finns dock ingen tidigare forskning som undersökt hur politiker och tjänstemän inom den svenska socialtjänsten uppfattar och använder ÖJ-systemet för ledning och styrning och hur de uppfattar dess konsekvenser för personal, medborgare och brukare. Det är en brist med tanke på systemets potentiella betydelse för de här grupperna och för den kommunala demokratin.

Artikels syfte

Syftet med artikeln är att beskriva hur politiker och ledande tjänstemän uppfattar betydelsen, användningen och konsekvenserna av ÖJ inom socialtjänsten i svenska kommuner samt att finna förklaringar till användningsmönstret.

Uppsatsens fortsättning är disponerad enligt följande: I det andra avsnittet presenteras ÖJ:s innehåll och syften och sätts in i ett lokalt perspektiv, i det tredje avsnittet identifieras analytiska begrepp för att undersöka olika användningssätt och dess konsekvenser, i det fjärde avsnittet presenteras studiens undersökningsmetod och i det femte redovisas resultatet av en enkätundersökning om ÖJ till politiker och tjänstemän i ett urval kommuner. I det avslutande sjätte avsnittet diskuteras resultaten och några slutsatser dras.

Öppna jämförelser i ett lokalt kommunalt perspektiv

Den första ÖJ-rapport som berörde socialtjänsten publicerades 2007 och avsåg äldreomsorgen, men ÖJ har sedermera utökats till samtliga områden inom socialtjänsten och omfattar nu funktionshinderområdet, socialpsykiatri, social barn- och ungdomsvård, missbruksvård, försörjningsstöd, krisberedskap, hemlöshet och stöd till brottsoffer. Det totala antalet prestationsindikatorer för den kommunala socialtjänsten är numera flera hundra. På Socialstyrelsens webbplats kan man läsa att "Öppna jämförelser gör det möjligt att jämföra hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens kvalitet i hela Sverige med hjälp av indikatorer. Resultaten av jämförelserna ger insyn och kan användas för att följa upp, analysera och utveckla hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens verksamheter på olika nivåer. Öppna jämförelser finns inom områdena hälso- och sjukvård och socialtjänst. De riktar sig främst till tjänstemän och beslutsfattare i kommuner, landsting och regioner samt till politiker på olika nivåer" (hämtat från: www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/2020-02-04www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/). Det är uppenbart att syftet med ÖJ från statens perspektiv är att förbättra kvaliteten på de offentliga tjänsterna, och de viktigaste användarna förutsätts vara både tjänstemän och politiker.

Om vi tittar lite närmare på äldreomsorgen, som är det område inom socialtjänsten där ÖJ funnits längst tid, så finns indikatorer som mäter de äldres uppfattningar om hur de uppfattar vård, måltider och sociala aktiviteter. Det finns också indikatorer på riskförebyggande åtgärder, läkemedelsförskrivning, personalens kompetens och dessutom olika kostnadsåtgärder som baseras på den ekonomiska redovisningen. Information om dessa indikatorer samlas in från offentlig statistik, ekonomisk redovisning, kvalitetsregister samt nationella användarundersökningar. I rapporterna om ÖJ jämförs alla kommuner med varandra och rankas, baserat på ett färgschema där färgen grön betyder att kommunen tillhör de 25 procent med bäst resultat, gul att kommunen finns bland de 50 procent i mitten och röd att kommunen finns bland de 25 procent med de sämsta resultaten. Ett utdrag från en rapport från ÖJ presenteras i figur 1 nedan:

Uppgifterna avser personer som är 65 år och äldre	1. Bemötande, förtroende och trygghet i hemtjänsten		2. Inflytande och tillräckligt med tid i hemtjänsten		4. Personalkontinuitet	
Kommunnamn	Totalt		Totalt		Totalt	
Min-max, riket	22-55	Rang av 288	25-72	Rang av 287	Antal 6-27	Rang av 240
Vägt medel, riket	36		49		15 (ovägt)	
Median, riket	38		48		15	
X län	33		51			
A kommun	36	182	59	21	7	2
B kommun	42	79	54	60	12	30
C kommun	37	161	54	60	15	102
D kommun	36	182	48	140	17	162
E kommun	29	274	52	82	13	53
F kommun	52	3	72	1	*	*
G kommun	33	235	52	82	12	30
H kommun	23	287	34	274	15	102
I kommun	35	208	56	48	15	102

Figur 1. Utdrag ur rapport från Öppna jämförelser. (De verkliga kommunnamnen är ersatta med A-I, * = uppgift saknas).

Tidigare forskning om prestationsmätningssystem samt studiens undersökningsmodell

Vad menas med "användning" och hur kan det operationaliseras?

Det finns omfattande forskning om hur prestationsmätningssystem (PM), som ÖJ, används, där många olika typer av användning har identifierats, med förbättring, styrning och kontroll samt ansvarsutkrävande som huvudkategorier (Van Dooren, Bouckert & Halligan 2015). Med ett institutionellt perspektiv på organisationer kan de möjliga användningsområdena utökas till att inkludera symboliska och signalerande funktioner (Feldman & March 1981) och även användas som "panoptikon" för att övervaka och disciplinera organisationens personal (Macintosh & Quattrone 2010). Vi håller öppet för samtliga dessa perspektiv, vilket innebär att vi utgår från att implementering av sådana system inte nödvändigtvis innebär att informationen faktiskt används för rationella syften (Johansson & Siverbo 2009).

PM-system kan följaktligen användas för många syften, och olika intressenter kan antas ha olika syften med systemen (se t.ex. Van Dooren, Bouckert & Halligan 2015).

Inför vår undersökning valde vi dock att utgå ifrån den klassifikation som är en av de mest citerade och använda i samtida forskning, nämligen Behn (2003) som har identifierat åtta olika sätt för ledare att använda PM-system (utvärdera, kontrollera, budgetera, motivera, främja, belöna/bestrafva, lära och förbättra).

Vilka faktorer kan förklara användning och dess konsekvenser?

Användning av PM i offentliga organisationer kan enligt tidigare forskning förklaras av många olika faktorer (se t.ex. Askim 2007; Moynihan & Landuyt 2009). En av de mest heltäckande genomgångarna för att identifiera faktorer som avgör användning av PM har gjorts av Kroll (2015), som skiljde mellan miljöfaktorer, organisatoriska faktorer och individuella faktorer. Exempel på miljöfaktorer är politisk konkurrens. Exempel på organisatoriska faktorer är dels generella som organisationens storlek och organisationskultur, dels PM-specifika faktorer, som PM-systemets mognad, ledningsstöd och administrativ stödkapacitet. Exempel på individuella faktorer bakom användning är arbetslivserfarenhet, position och ålder. De fyra faktorer som hade störst betydelse i Krolls (2015) forskningsgenomgång kommer att presenteras i ordningsföljd, eftersom de används i vår empiriska undersökning.

Den viktigaste och mest framträdande faktorn i Krolls (2015) genomgång var PM-systemets mognad och relevans, eftersom mogna system förväntas tillhandahålla policyrelevanta data, anpassar rapporteringen till användarnas krav, kopplar information till mål och strategiska planer och erbjuder riktmärken i förhållande till andra organisationer. Indikatorerna har därför hög legitimitet och användbarhet, både internt och externt, när organisationer vill jämföra sig med liknande organisationer. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar ÖJ-systemet som ett relevant och moget mätsystem, kommer de att uppfatta det som användbart i ledningsarbetet.

Den näst viktigaste faktorn som identifierades av Kroll (2015) var externa intressenters engagemang och stöd, eftersom de kan hjälpa till med att identifiera meningsfulla indikatorer och signalera till de ansvariga att de ska prestera väl. Den aspekten kan vara särskilt viktig för ÖJ-systemet, eftersom det samlar in information från brukare och klienter. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar att viktiga externa intressenter ägnar uppmärksamhet åt ÖJ-systemet, kommer de att finna det användbart i ledningsarbetet.

Den tredje viktigaste faktorn var ledningsstrukturens stöd för PM-systemet. Upplevt ledningsstöd är en viktig indikation på att systemet tas på allvar och om det verkligen är nödvändigt för politiker och tjänstemän att anstränga sig för att använda sina knappa resurser för sådant. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar att den egna ledningsstrukturen starkt stöder ÖJ-systemet, kommer de att uppfatta det som användbart i ledningsarbetet.

Förekomsten av administrativt stöd var enligt Kroll (2015) den fjärde viktigaste

drivkraften bakom användning och definieras av i vilken utsträckning organisationen har avsatt resurser för mätning och analys. På lokal nivå kan det undersökas genom att ta reda på om det finns adekvat informationsteknologi, men det kan även finnas stödresurser på regional och nationell nivå som underlättar användning. Vi kan alltså förvänta oss att om användarna uppfattar att ÖJ-systemet stöds av underlättande resurser och funktioner, kommer de att finna det användbart i ledningsarbetet.

Vi ville även undersöka hur politiker och tjänstemän uppfattar ÖJ-systemets konsekvenser för brukare och personal, eftersom att införa ÖJ inte bara handlar om att ta fram ny information utan också kan ses som en form av "mjuk reglering" av socialtjänsten (Mörth, 2004). Här är det viktigt att påpeka att det även finns forskning som visat att nya styrsystem ibland införs för att organisationen vill framställa sig som modern. De har främst symbolisk betydelse och får inte några avgörande effekter för berörda verksamheter och dess klienter (Johansson & Siverbo 2009). Med stöd av från Van Dooren, Bouckert och Halligan (2015) utgår vi dock ifrån att användning av ÖJ bland politiker och tjänstemän kan medföra förändrade attityder inom socialtjänstens organisationer, men också konsekvenser för sättet att styra, för brukarna samt för personalens arbetsituation.

Metod

Empiriskt urval

Enkätundersökningen till potentiella användare av ÖJ, det vill säga politiker och tjänstemän inom kommunernas socialtjänst genomfördes 2018 av SCB på uppdrag av forskargruppen. Processen inleddes med att vi inom forskargruppen tog fram ett stratifierat urval av kommuner genom att vi utgick från deras officiella kommunnummer. För att säkerställa så stor geografisk spridning som möjligt valde vi ut var sjätte kommun genom hela nummerserien från Stockholms län till Norrbottens län. Vi ville ha en bred representation av politiker och tjänstemän, så listan av respondenter skulle inkludera samtliga socialnämndspolitiker (eller motsvarande), förvaltningschefer, linjechefer, ekonomichefer, stabspersoner, som kvalitetskoordinatorer, medicinskt ansvarig sjuksköterska, socialt ansvarig samordnare samt fackliga företrädare i utvalda kommuner. Respondenternas namn identifierades sedan med hjälp av kommunernas informationsfunktioner. Detta förfarande gav en lista på 1 284 individer i 55 kommuner, vilken skickades till SCB tillsammans med enkätformuläret och ett följebrev.

SCB omvandlade enkätformuläret och följebrevet till webbaserat format, som skickades till samtliga respondenter i fyra olika vågor, den första i mitten av april 2018 och den avslutande i slutet av juni 2018. Resultatet i form av excelfiler levererades av SCB under sensommaren 2018. SCB lyckades identifiera 1 163 mottagare med

korrekta e-postadresser och av detta antal möjliga svar inkom 544 svar, varav 214 var politiker och 330 tjänstemän. Svarsfrekvensen för gruppen tjänstemän blev alltså 66,8 procent, medan den för gruppen politiker blev 32,0 procent. När vi gjorde en bortfallsanalys framkom att i ett tiotal kommuner hade ingen av politikerna besvarat enkäten. Vi tolkade det som att i de här kommunerna används ÖJ inte alls av politikerna, och om man skulle räkna bort dessa politiker från den totala populationen, skulle svarsfrekvensen uppgå till drygt 50 procent för den återstående gruppen politiker.

När det gäller gruppen politiker hade det givetvis varit önskvärt med en högre svarsfrekvens, men den är i sig ett intressant resultat. En rimlig tolkning är att de politiker som trots tre påminnelser inte svarat på enkäten har gjort detta val eftersom de uppfattat sig ha begränsade erfarenheter av ÖJ. Det finns alltså goda skäl att anta att de politiker som ändå valt att besvara enkäten fanns i kategorin politiker som avsätter relativt mycket tid för sitt politikeruppdrag och/eller verkar i kommuner som prioriterar ÖJ-systemet relativt högt.

Mått och mätningar

Själva enkätformuläret baserades på de analytiska aspekter på användning som identifierats i tidigare forskning och som presenterats i föregående avsnitt. De flesta fasta svarsalternativ byggde på en femgradig Likertskala: mycket hög grad – ganska hög grad – delvis/varken eller – ganska låg grad – mycket låg grad samt vet ej. De olika svarsalternativen kunde även omvandlas till en poängskala (5, 4, 3, 2 och 1 poäng). Medelvärdena för svaren bildade sedan index mellan 1 och 5 för de beroende och oberoende variablerna.

Följande aspekter på användning och dess konsekvenser undersöktes i enkäten:

1. Användarnas syften bakom användning av ÖJ mättes med de åtta aspekter som identifierats av Behn (2003).
2. Användarnas uppfattningar om mätsystemets mognad mättes med ett femdelat index enligt Kroll (2015).
3. Användarnas uppfattningar om externa intressenters involvering mättes med ett tredelat index (Kroll 2015).
4. Användarnas uppfattningar om ledningsstöd mättes med ett fyrdelat index som avsåg hela kommunens ledningsstruktur (Kroll 2015).
5. Användarnas uppfattningar om administrativ stödkapacitet mättes med ett fyrdelat index relaterat till olika typer av IT- och administrativt stöd (Kroll 2015).
6. Användarnas uppfattningar om konsekvenser av att använda ÖJ-systemet var inspirerade av kategorier som identifierats av Van Dooren, Bouckert och Halligan (2015).

7. Uppfattningar om förändrade attityder mättes med ett index med sju delaspekter av attityder.
8. Uppfattningar om förändrad styrningspraxis mättes med ett index med fyra delaspekter.
9. Uppfattningar om förändrade verksamheter för klienterna mättes med ett index baserat på nio delaspekter.
10. Uppfattningar om personalkonsekvenser mättes med ett index baserat på sex delaspekter.

Enkätfrågornas ordalydelse redovisas i bilaga 1. Enkäten innehöll också öppna frågor där respondenterna kunde ge kommentarer och exempel på deras användning och konsekvenser av ÖJ-systemet.

ÖJ:s rapporter täcker nio olika områden inom socialtjänsten. Respondenterna fick därför ange vilka områden de främst refererade till när de svarade på enkäten. Flest angav äldreomsorgen (44 procent), därefter kom socialtjänsten som helhet (36 procent) och funktionshinderområdet (30 procent) kom på tredje plats. Bland politikererna var dock socialtjänsten som helhet det vanligaste svaret. Det kan vara viktigt att ha i åtanke när resultaten tolkas.

Resultatredovisning

Kännedom om Öppna jämförelser samt uppfattningar om dess relevans

En av enkätens inledande frågor var ett slags sammanfattning av hur väl ÖJ som företeelse och system var känt bland respondenterna.

Tabell 1. Kännedom om Öppna jämförelser bland politiker och tjänstemän (procent).

	Mycket hög grad	Ganska hög grad	Ganska låg grad	Mycket låg grad	Inte alls	Summa
Samtliga	33	33	17	8	9	100
Politiker	20	32	20	14	14	100
Tjänstemän	41	34	15	4	6	100

Som framgår i tabell 1 ansåg två tredjedelar av respondenterna att de känner till ÖJ i mycket eller ganska hög grad. Här finns en stor skillnad mellan politiker och tjänstemän. Bland tjänstemännen var det 75 procent som ansåg att de känner till ÖJ i ganska eller mycket hög grad, medan motsvarande procenttal för politikerna var 52 procent. Skillnaden mellan politiker och tjänstemän härvidlag var inte oväntad, men kan vara viktig att känna till när övriga resultat tolkas.

En av enkätfrågorna (fråga 7) gällde respondenternas syn på olika aspekter på PM-systemets kvalitet och "mognad". Det sammansatta indexet "systemmognadsindex" är ett medelvärde av de enkla indexen för varje enskild fråga/variabel. (Tecknet * innebär att det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan politikernas och tjänstemäns medelvärden och tecknet † att det finns statistiskt signifikanta skillnader i svarsfördelningen enligt chi2-test.) Vi har här och i kommande frågor även valt att ange hur stor andel av respondenterna som angett "vet ej", eftersom vi anser att de svaren är lika intressanta som de som har en mer tydlig åsikt om ÖJ-systemet.

Tabell 2. Uppfattningar om Öppna jämförelserns kvalitet och mognad som prestationsmätningssystem.

	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. Pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
ÖJ ger tillförlitlig information	3,51	3,79	3,35	14	16	12	*
ÖJ ger aktuell information	3,50	3,68	3,40	13	17	12	*
ÖJ ger jämförbar info vs andra komm.	3,75	3,91	3,67	12	14	11	*
ÖJ ger jämförbar information mellan verksamheter	3,43	3,60	3,34	19	23	17	*
ÖJ avspeglar väl verksamhetens innehåll	3,37	3,60	3,25	17	20	16	*
ÖJ har lagom många indikatorer	3,37	3,57	3,26	23	25	22	*
Systemmognadsindex	3,49	3,69	3,38				

Resultatet i tabell 2 visar att respondenterna hade en förhållandevis positiv syn på ÖJ-systemets förmåga att tillhandahålla information som är tillförlitlig, aktuell och avspeglar verksamheten väl. Framför allt uppfattades ÖJ-systemet som användbart om man vill jämföra den egna kommunen med andra kommuner. Att samtliga medelvärden med god marginal överstiger 3 visar på att det fanns en övervikt bland de positivt inställda, och andelen som svarat "vet inte" eller inte lämnat svar understiger 20 procent, utom i frågan om "lagom många indikatorer". Majoriteten av respondenterna tycks uppskatta ÖJ-systemets förmåga att tillhandahålla information för att göra relevanta jämförelser mellan olika kommuner och deras socialtjänstverksamheter.

Om man jämför politikerna med tjänstemännen, finner man att de förstnämnda genomgående hade en mer positiv bild av ÖJ-systemets kvalitet och mognad. Kanske är det även här så att den grupp politiker som besvarat enkäten representerar de mest entusiastiska politikerna, medan gruppen tjänstemän som besvarat enkäten i högre grad är representativ för hela gruppen tjänstemän. En annan förklaring kan vara att politikerna i högre grad bedömer ÖJ-systemet som helhet, medan vissa av tjänstemännen representerar verksamheter som kan vara svårare att finna relevanta mått på, som exempelvis förebyggande socialt arbete och missbruksvård.

Användningssätt

En av de centrala frågorna i enkäten handlade om för vilka syften ÖJ används. Som framgår av tabell 3 uppgavs de viktigaste användningsområdena vara dels att jämföra hur verksamheten utvecklas över tid, dels att identifiera förändringsbehov och dels som underlag för att redovisa verksamheten för överordnade nivåer. Det överensstämmer ganska väl med hur Socialstyrelsen tänker sig att ÖJ bör användas, det vill säga för att följa upp och förbättra verksamheterna med hjälp av olika slags jämförelser internt och externt. Socialstyrelsen betonar dock inte redovisning till överordnade (*accountability*) explicit som ett centralt användningssätt. ÖJ tycks även vara användbara vid dialog med verksamhetsansvariga, för att stödja strategisk planering/resursfördelning och för att kontrollera att verksamheten genomförs på förväntat sätt. Däremot var det få som angav att ÖJ används som underlag för beslut om belöningar eller sanktioner.

Tabell 3. För följande syften används Öppna jämförelser bland politiker och tjänstemän.

	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
Jämföra utveckling över tid	3,56	3,72	3,47	14	19	12	*†
Jämföra utv. vs andra verks.	3,15	3,35	3,05	18	23	15	*†
Identifiera förändr. behov	3,56	3,74	3,47	16	20	13	*†
Stödja strat. Plan./resurstilldel.	3,12	3,37	3,00	18	23	15	*†
Kontrollera verksamh. i rel. till förväntad	3,22	3,43	3,10	16	20	14	*†
Underlag dialog m. verksamheter	3,39	3,44	3,36	19	25	15	
Underlag redov. till överordn.	3,46	3,40	3,49	19	27	14	
Underlag sanktioner/belöningar	1,91	2,24	1,74	28	33	25	*†
Användningsindex	3,20	3,37	3,11				

Resultatet i tabell 3 visar att respondenterna hade en förhållandevis positiv syn på ÖJ-systemets användbarhet för de syften som vanligen adresseras inom forskningslitteraturen. De skillnader mellan grupperna politiker och tjänstemän som framgår av tabell 3 följer ungefär samma mönster som i tabell 2, där gruppen politiker var mer positivt inställda till ÖJ. De låga siffrorna för systemets användbarhet för att belöna eller bestraffa är förväntade givet den konsensuskultur som anses råda inom svensk socialtjänst (jfr Liljegren 2012).

Lokala användningsförutsättningar

Tre frågor i enkäten (frågorna 11–13, se bilaga) berörde det upplevda stödet för ÖJ bland viktiga intressentgrupper. Tabell 4 visar att ÖJ-systemet tycks ha ett förhållandevis starkt stöd från kommunledningarna, från socialtjänstens politiker och från socialtjänstens chefer. Även här kan vi konstatera att politikerna i högre grad än tjänstemännen betonade dessa tre grupperns stöd.

Tabell 4 visar även att respondenterna uppfattade att det inte finns särskilt mycket stödresurser att tillgå för att använda ÖJ. Knappt hälften av de tillfrågade kände inte till att det finns regionala stödresurser och drygt hälften var omedvetna om att det

finns nationella resurser för detta ändamål, vilket är anmärkningsvärt med tanke på de stora resurser Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avsatt för detta. Det är också värt att notera att resultaten från ÖJ inte tycks ges särskilt stor plats i lokala media.

Tabell 4. Användningsförutsättningar för Öppna jämförelser.

	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
Kommunledn. stöder ÖJ	3,41	3,58	3,31	27	24	29	*†
Socialtj. Pol. prioriterar ÖJ	3,24	3,45	3,11	25	17	29	*†
Chefer fokuserar på ÖJ	3,34	3,50	3,26	20	23	17	*†
ÖJ uppmärksamh. komm. Info.	2,55	2,78	2,43	21	25	18	*†
Ledningsstödsindex	3,08	3,29	2,97				
Org. särskilda personalresurser	2,50	2,72	2,41	21	32	14	*†
Org. särskilda it-resurser	2,43	3,00	2,16	27	37	22	*†
Reg. stödresurs. hjälper	2,50	2,72	2,42	46	58	39	*†
Nat. stödresurser hjälper	2,76	2,77	2,76	52	62	45	†
Användarstödsindex	2,56	2,82	2,43				
Kommuninv. positiva till ÖJ	2,91	2,96	2,87	64	58	68	
ÖJ stor plats i lokala medier	2,36	2,43	2,31	24	19	28	
Pers. org. positiva till ÖJ	3,03	3,19	2,93	54	51	56	
Externt stödindex	2,54	2,61	2,50				

Erfarna konsekvenser av Öppna jämförelser

När det kommer till konsekvenser av ÖJ, valde vi att analytiskt skilja mellan attitydförändringar, förändrade styrmetoder, verksamhetsförändringar och personalförändringar (fråga 15–18, se bilaga). Som framgår i tabell 5 rapporterade en ganska hög andel av respondenterna att ÖJ medfört förändrade attityder i termer av ökad betoning på ständiga förbättringar (3,42), att ÖJ medfört ökat intresse och engagemang för kvalitetsfrågor (3,28) och att ÖJ satt frågan om verksamhetskvalitet högre upp på den politiska agendan i kommunen (3,27). Vidare ansåg ganska många att ÖJ medfört en ökad ansvarskänsla för verksamheten (3,16). Det var däremot få som ansåg att ÖJ medfört ökat förtroende för verksamheten bland klienter (2,53) och bland kommuninvånarna (2,43). Även här kan vi konstatera skillnader mellan politikernas och tjänstemännens uppfattningar. Politikerna angav i högre grad att ÖJ ökar ansvarskänslan och även att ÖJ har gett ökat förtroende för socialtjänstens verksamheter bland brukare, klienter och kommuninvånare. Det bör dock påpekas att andelen av de tillfrågade som inte hade någon uppfattning i de här frågorna var mycket hög, vilket manar till försiktighet i tolkningarna.

Tabell 5. Erfarna konsekvenser av Öppna jämförelser bland politiker och tjänstemän.

	Medelvärde poäng		Tjänstemän	Andelen "vet inte" (procent)			Sign. skilln. pol./tjm.?
	Samtliga	Politiker		Samtliga	Politiker	Tjänstemän	
Ökat intresse för kvalitetsfrågor	3,28	3,42	3,21	20	21	19	†
Kvalitetsfrågor högre på pol. agenda	3,27	3,38	3,21	23	19	26	
Ökad betoning på ständiga förbättr.	3,42	3,50	3,29	20	21	19	
Räcker med genomsnittl. mätresultat	2,53	2,60	2,48	28	24	31	
Känner ökat ansvar för verksamheten	3,16	3,32	3,06	18	19	18	*†
Ökat förtroende klient-/brukargr.	2,53	2,82	2,32	52	45	55	*†
Ökat förtroende bland kommuninv.	2,43	2,63	2,28	52	43	57	*†
<i>Attitydförändringsindex</i>	3,02	3,13	2,95				

forts. tabell 5	Medelvärde poäng			Andelen "vet inte" (procent)			
	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Samtliga	Politiker	Tjänstemän	Sign. skilln. pol./tjm.?
Mål anpassat efter ÖJ:s indikat.	2,98	3,01	2,96	21	23	19	
Dok.-rutiner systematiserats i förh. till ÖJ	2,89	3,15	2,76	27	33	23	*†
Kval. verktyg/system har synkr. m. ÖJ	2,96	3,07	2,89	29	34	26	
Lokala frågor har mindre betydelse vs nat. kval.-normer	2,39	2,52	2,31	42	36	46	
Förändrat styrningsindex	2,83	2,92	2,78				
Stärkt kunskapsbaserad socialtjänst	3,11	3,30	3,01	24	29	21	*
Fokus på indikatorer m. sämre resultat	3,40	3,47	3,37	20	25	17	
Finns konkreta ex. på verksamhetsför.	2,93	3,05	2,88	32	39	27	
Ökade skillnader mellan klient-/brukargr.	2,00	2,25	1,85	50	51	49	*†
Rel. till klient-/brukar. har fördjup.	2,15	2,48	1,97	46	48	45	*†
Gynnade starka klient-/brukargrupper	2,12	2,46	1,92	45	45	45	*†
Rel. till kommuninv. har fördjupats	2,16	2,40	2,01	45	42	46	*†
Utsatta grupper har gynnats	2,34	2,66	2,13	47	43	49	*†
Verksamhetsförändringsindex	2,71	2,91	2,61				
Tydligare ledning/krav	2,85	3,04	2,75	26	32	23	*
Personalen mer att säga till om	2,22	2,53	2,07	35	42	31	*†
Minskat handlingsutrymme	1,96	2,34	1,78	39	46	35	*†
Personalminskningar	1,57	1,81	1,46	32	40	26	*†
Personalökningar	1,77	2,24	1,56	35	45	29	*†
Personal anst.-inrapp./analysera ÖJ	1,78	2,06	1,66	37	48	30	*†
Personalförändringsindex	2,09	2,38	1,94				

Det andra temat gällde huruvida ÖJ har förändrat sättet att styra den lokala verksamheten. Tabell 5 antyder att ÖJ-systemet inte har förändrat den lokala styrningen särskilt mycket (samlat styrningsindex 2,83). Det är ändå värt att notera att närmare hälften av respondenterna ansåg att de i ganska eller mycket hög grad har synkroniserat sina lokala styrverktyg med ÖJ. Ungefär lika många rapporterade att man i ganska eller mycket hög grad har synkroniserat kommunens egna mål och kvalitetssystem med ÖJ. Det var däremot ganska få som ansåg att lokala politiska frågor har fått mindre betydelse på bekostnad av nationella kvalitetsnormer. Här kan vi konstatera att det inte finns några betydande skillnader mellan politiker och tjänstemän, bortsett från att politikerna i högre grad svarat "vet ej".

Ett tredje tema i enkäten avsåg om införande och användning av ÖJ fört med sig några konsekvenser för den operativa verksamheten och därmed även för brukarna (samlat verksamhetsförändringsindex 2,71). Som framgår i tabell 5 var det relativt få som rapporterade om betydande konsekvenser för verksamheten. Mätvärdena i tabell 4 antyder att ganska många lägger fokus på indikatorer som visar på sämre resultat och att ÖJ har stärkt arbetet med kunskapsbaserad socialtjänst. Däremot ansåg få att ÖJ bidragit till innovativa lösningar inom socialtjänsten. Närmare hälften ansåg att det finns exempel på konkreta förändringar som kommit till stånd på grund av ÖJ. I övrigt tycks ÖJ inte ha haft några avgörande konsekvenser i socialtjänstens olika verksamheter.

Även här kan vi konstatera att det finns några tydliga skillnader mellan politikernas och tjänstemännens svar. Politikerna hyste något större tilltro till att ÖJ bidragit till nya innovativa lösningar och att ÖJ stärkt arbetet med att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. Tjänstemännen hade större benägenhet att ta avstånd från påståendet att ÖJ skapat ökade skillnader mellan olika klient-/brukargrupper, att ÖJ innebär förbättringar för utsatta kommunmedborgare, liksom till att relationerna till brukare och kommuninvånare har fördjupats genom ÖJ. Det är förvånande att en något större andel av politikerna känner till konkreta exempel på verksamhetsförändringar som kommit till som följd av ÖJ, men det kan kanske förklaras av att vissa av tjänstemännen varit angelägna att berätta om sådana för politikerna – men kanske inte för andra tjänstemän.

Tabell 5 visar att få respondenter anser att ÖJ medfört betydande konsekvenser för personalen (samlat personalförändringsindex 2,09). Den tydligaste konsekvensen uppgavs vara tydligare ledning och tydligare krav. Det bör här påpekas att cirka en tredjedel av de tillfrågade inte hade någon uppfattning, men tolkningen blir ändå att ÖJ inte medfört betydande konsekvenser för personalen inom socialtjänsten.

Hur kan användning och erfarna konsekvenser förklaras?

Tabell 3 redovisar hur politikerna och tjänstemännen använder ÖJ, enligt de åtta kategorier som har identifierats av Behn (2003). Vi ville genom en enkel regressionsmodell undersöka om deras användning kunde förklaras med de faktorer som har identifierats av Kroll (2015) och som redovisats i tabell 2 och 4 (systemmognad, administrativt stöd, ledningsstöd och externt stöd). Vi fann då att alla antaganden som presenterades i tidigare avsnitt bekräftades, men med olika starkt statistiskt stöd. Därefter använde vi en stegvis regressionsmodell för att identifiera de variabler som hade störst förklaringsgrad på deras användning. Modell 1 valde "ledningsstöd" som den mest betydande av de oberoende variablerna med en justerad R² = 0,495, medan modell 2 valde "ledningsstöd" och "systemmognad" som de viktigaste förklaringsvariablerna med en justerad R² = 0,550. De övriga oberoende variablerna (användarstöd och externt stöd) bidrog inte till att förklara användningen av ÖJ-systemet. Det innebär att ÖJ-systemet används mer om det dels stöds och uppmärksammas av relevanta aktörer i den kommunala ledningsstrukturen, dels om ÖJ uppfattas som ett moget och relevant informationssystem. När vi gjorde samma beräkning på enbart gruppen politiker, var skillnaderna mot hela gruppen mycket små. De två modellerna sammanfattas i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Vilka faktorer förklarar användningen? Ostandardiserade betakoefficienter (standardfel inom parentes).

	Samtliga		Endast politiker	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Stöd från ledningsstrukturen	0,666* (0,036)*	0,572* (0,038)*	0,628* (0,063)*	0,583* (0,063)*
Syn på systemets mognad		0,317* (0,050)*		0,286* (0,097)*
Intercept/constant	1,164* (0,019)*	0,349* (0,171)*	1,337* (0,219)*	0,417† (0,377)*
N	336	336	108	108
R ² (adjusted)	0,497	0,550	0,478	0,513

* p < 0,001

† p < 0,01

De sammansatta variablerna, som mäter konsekvenser av användning, är uppbyggda av frågorna om erfarna förändringar (se tabell 5). I vår regressionsmodell använde vi enbart en oberoende (sammansatt) variabel "användning av ÖJ-systemet" (tabell 3), men i stället testade vi dess inverkan på fyra olika beroende (sammansatta) variabler, nämligen förändrade attityder, förändrade styrformer, verksamhetskonsekvenser och personalkonsekvenser.

Tabell 7. Kan användning förklara erfarna konsekvenser? Ostandardiserade betakoefficienter, standardfel inom parentes.

	Samtliga				Endast politiker			
	Attityd-kons.	Styr-kons.	Verksam-hetskons.	Personal-kons.	Attityd-kons.	Styr-kons.	Verksam-hetskons.	Personal-kons.
Användningsgrad	0,598*	0,617*	0,610*	0,432*	0,573*	0,637*	0,611*	0,422*
	(0,035)*	(0,043)*	(0,039)*	(0,042)*	(0,054)*	(0,073)*	(0,068)*	(0,078)*
Intercept/ constant	1,113*	0,863*	0,732*	0,697*	1,234*	0,786†	0,800*	0,967†
	(0,119)*	(0,145)*	(0,132)*	(0,140)*	(0,189)*	(0,258)*	(0,242)*	(0,277)*
N	359	356	359	333	126	122	123	109
R2 (adjusted)	0,442	0,363	0,398	0,243	0,470	0,379	0,392	0,206

* $p < 0,001$

† $p < 0,01$

Analysen i tabell 7 indikerar att de upplevda konsekvenserna av ÖJ-systemet i hög grad bestäms av i vilken grad ÖJ-systemet faktiskt används, vilket är naturligt. Det var också ganska väntat att deras användningsgrad främst har påverkat attityderna inom organisationerna och i mindre grad personalens arbetsförhållanden. Vi kan se att politikergruppens uppfattningar bara avviker marginellt från hela gruppens, dock med något lägre R2-värden för personalkonsekvenser, vilket också förefaller rimligt.

Analys, diskussion och slutsatser

Användningssätt och relevans

En första och grundläggande analys av enkätmaterialen visar att ÖJ-systemet är välkänt och etablerat bland socialtjänstens ledande tjänstemän och något mindre välkänt och etablerat bland socialtjänstens politiker. Respondenterna uttryckte en relativt positiv bild av ÖJ och dess förmåga att beskriva verksamheten på ett relevant och tillförlitligt sätt. ÖJ uppfattas som ett kvalitetsuppföljningssystem som är användbart för att jämföra hur verksamheten utvecklas över tid och i förhållande till andra kommuner, för att identifiera förändringsbehov och för att redovisa verksamheten till överordnade enheter, det vill säga för att visa kommunledningen hur deras fögderi sköts. Information från ÖJ tycks även vara användbar för dialog med verksamhetsansvariga, som underlag för strategisk planering och resursfördelning och för att kontrollera att verksamheten genomförs på förväntat sätt. Däremot var det få som angav att ÖJ används som underlag för beslut om belöningar eller sanktioner. Om man skulle använda enkätundersökningen som en utvärdering av ÖJ, så kan man konstatera att ÖJ är ett styrinstrument som i första hand är användbart internt inom nämnder och förvaltningar och i mindre grad gentemot brukare, medborgare och lokala granskare som media eller civilsamhället.

Vår studie skiljer sig metodmässigt från tidigare forskning om ÖJ, men om man jämför vårt undersökningsresultat med tidigare undersökningar om ÖJ kan man även i vår undersökning ana en viss tveksamhet till indikatorernas validitet, i synnerhet bland tjänstemännen. Det utesluter inte att informationen ändå är användbar i flera sammanhang där verksamheten diskuteras och förhandlas (jfr Carlstedt & Jacobsen 2017). Kanske kan man tolka resultaten på liknande sätt som Blomgren och Waks (2010), att det finns en medvetenhet om svårigheten att mäta kvalitet och resultat, att ÖJ förmodligen inte ger en sann bild av verkligheten, men att denna bild är den bästa som i dagsläget finns att tillgå.

Det finns vissa tydliga skillnader mellan politikernas och tjänstemäns uppfattningar om ÖJ. Det var förväntat att politikerna skulle vara mindre bekanta med ÖJ-systemets existens och innebörd, men de politiker som besvarade enkäten tycks vara mer entusiastiska och ha större tilltro till systemet än den genomsnittlige tjänstemannen. Man kan ana att denna grupp politiker upplever att ÖJ-systemet ger viss struktur och överblick över en verksamhet som ibland kan uppfattas som väldigt komplex och svår att få grepp om.

Konsekvenser av Öppna jämförelser?

Respondenterna uppgav att deras användning av ÖJ har påverkat attityder, styrformer och även vissa verksamhetspraktiker, men tycks inte i någon större utsträckning

ha påverkat personalens arbetsförhållanden och inte heller socialtjänstens brukare i mer konkret hänseende. På samma sätt som Blomgren och Waks (2010) analys av användningen av ÖJ inom sjukvården visar, så tycks ÖJ inom socialtjänsten ha satt spår i övergripande styrdokument, strategier samt beslut om resurstilldelning, och även till att etablera och befästa vad de kallar "ett nytt tänk" inom socialtjänstens ledning. Det förefaller rimligt att ÖJ bidragit till ett ökat intresse för kvalitetsfrågor, både bland politiker och inom förvaltningen, och att ÖJ bidragit till ett ökat fokus på ständiga förbättringar. ÖJ tycks även ha haft en viss betydelse för att stärka arbetet med en kunskapsbaserad socialtjänst, men respondenterna har inte redovisat särskilt många exempel på detta. Det är få respondenter som angett att ÖJ har tydligt bidragit till nya innovativa lösningar inom socialtjänsten. En tolkning av de svaren är att ÖJ må vara till hjälp för att identifiera förändringsbehov, men är i sig själv ingen garant för att nödvändiga förändringar sker, vilket kräver en innovativ kultur (Moynihan & Landuyt 2009). Snarare finns vissa indikationer på ökad standardisering och homogenisering av socialtjänstens verksamheter där utrymmet för lokala lösningar ges mindre plats.

En fråga som vi haft med oss under forskningsprojektets gång är om ÖJ verkligen innebär att granskningssamhällets doktriner har etablerats inom svensk socialtjänst och om ÖJ innebär en radikal förändring av svensk socialtjänst. Enkätundersökningen ger inga säkra svar på den frågan, men vi har i andra sammanhang märkt att ÖJ används i många sammanhang där verksamheterna diskuteras, och det gäller både inom äldreomsorgen, där man gör nöjdhetsmätningar bland brukarna, och inom individ- och familjeomsorgen, där det främst handlar om checklistor om olika slags resurser och arbetsprocesser som ÖJ-systemet samlar in. Vår tolkning blir därför att det skett en långsam men stadig tillväxning där ÖJ-systemet och liknande logiker fått en ökad betydelse för främst chefer, stabspersonal och många politiker. Tillväxningsprocessen är ett exempel på hur "mjuk" reglering inom offentliga organisationer fungerar (Mörth 2004; Jacobsson & Sahlin-Andersson 2006). Det är här viktigt att påpeka att ÖJ-systemet funnits i mer än tio år och att många av respondenterna inte har erfarenheter från tiden då systemet inte fanns.

Vad kan förklara Öppna jämförelser användning och konsekvenser?

Resultatet från enkätundersökningen visar tydligt att lokala förhållanden – främst stöd och uppmärksamhet från kommunledningarna och från socialtjänstens politiker och chefer – avgör i vilken grad systemet används och även dess erfarna konsekvenser. Däremot uppfattar respondenterna användningsstödet från den nationella nivån, den regionala nivån och den lokala administrationen som relativt svagt och har mindre betydelse för användning och konsekvenser. Detsamma gäller för uppmärksamheten från lokala medier, brukare och medborgare. Dessa observationer

stöds av andra undersökningar om ÖJ (t.ex. Lindgren 2012) och även av andra undersökningar om användning av benchmarking i svenska kommuner (Johansson & Siverbo 2009).

Några slutsatser

Syftet med artikeln är att beskriva hur politiker och ledande tjänstemän uppfattar betydelsen, användningen och konsekvenserna av ÖJ inom socialtjänsten i svenska kommuner. Vi ville ta reda på hur politiker och tjänstemän uppfattar relevansen i ÖJ, hur de använder ÖJ, hur de uppfattar systemets hittillsvarande konsekvenser samt även att finna förklaringar till användningsmönstret. Våra analyser visar att politiker och tjänstemän uppfattar att ÖJ har relevans och används verkligen inom kommunernas socialtjänst. Kanske inte i första hand för systematiskt förändringsarbete, i enlighet med Socialstyrelsens riktlinjer, men väl för att begripliggöra och diskutera innehållet i olika verksamheter. Den lokala användningen av ÖJ tycks i stor utsträckning kunna förklaras av systemets uppmärksamhet från kommunernas ledande politiker och chefer. Undersökningen pekar på att en ökad användning av ÖJ medfört konsekvenser i form av attitydförändringar och socialtjänstens lokala styrning, men ganska blygsamma konsekvenser för brukare och personal.

Metodologiska begränsningar

Vi är medvetna om den valda undersökningsmetodens begränsningar, till exempel att den troligen överbetonar rationella och underskattar mer pragmatiska och symboliska användningsformer. Ett enkätmaterial har svårt att förmedla en djupare förståelse för "hur-frågan", det vill säga hur sammanhangen ser ut där det från användarnas perspektiv framstår som logiskt och rationellt att med hjälp av ÖJ få saker att hända. Vi har därför inom projektet även genomfört fallstudier i ett fåtal kommuner, där vi har undersökt de lokala mekanismerna bakom användningen och dess konsekvenser, vilka kommer att publiceras i särskild ordning.

Övrig medverkan och finansiering

Studien har genomförts inom ramen för ett forskningsanslag från Forte (2016-00485).

Referenser

- Agevall Gross, L., Denvall, V., Kjellgren, C. & Skillmark, M. (2015) Brottsoffer i indikatorland. Öppna jämförelser inom socialtjänstens brottsofferstödande arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (3–4).
- Askim, J. (2007) How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 453–472.
- Behn, R. D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5): 586–606.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006) What's measured is what matters. Targets and gaming in the English public health care systems. *Public Administration*, 84(3): 517–538.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2010) *Ett nytt tänk. Öppna jämförelser i hälso- och sjukvårdens lednings-, styrnings- och kvalitetsarbete*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2015) Coping with contradictions. Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, (2): 78–102.
- Brusca, I. & Montesinos, V. (2016) Implementing performance reporting in local government. A cross-countries comparison. *Public Performance & Management Review*, 39(3): 506–534.
- Carlstedt, E. & Jacobsson, K. (2017) Indications of quality or quality as a matter of fact? "Open Comparisons" within the social work sector. *Statsvetenskaplig tidskrift*, (1): 47–69.
- Coulson, A. (2009) Targets and terror. Government by performance indicators. *Local Government Studies*, 35(2): 271–281.
- Feldman, M. & March, J. (1981) Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26: 171–186.
- Hjärpe, T. (2017) Measuring social work quantity as quality in the social services. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1): 23–46.
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K. (2006) Dynamics of soft regulations. I: M-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (red.) *Transnational governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johansson, T. & Siverbo, S. (2009) Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government. *Financial Accountability & Management*, 25(2): 197–224.
- Kroll, A. (2015) Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486.
- Kuhlmann, S. (2010) Performance measurement in European local governments. A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2): 331–345.
- Kuhlmann, S. & Jäkel, T. (2013) Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government. *Public Money & Management*, 33(4): 269–276.
- Liljegren, A. (2012) Pragmatic professionalism. Micro level discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15(3): 295–312.
- Lindgren, L. (2012) *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller Hur kunde det bli så här?* Rapport 2:2012. FoU i Väst.
- Lindgren, L. (2018) Öppna jämförelser. I: A. Hanberger & L. Lindgren (red.) *Perspektiv på granskning inom offentlig sektor*, 71–86. Malmö: Gleerups.
- Macintosh, N. B. & Quattrone, M. P. (2010) *Management accounting and control systems. An organizational and sociological approach*. 2 uppl. London: John Wiley and Sons.
- Moynihan, D. & Landuyt, N. (2009) How do public organizations learn? Bridging structural and cultural divides. *Public Administration Review*, 69(6): 1097–1105.

- Mörth, U. (red.) (2004) *Soft law in governance and regulation. An interdisciplinary analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Power, M. (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Power, M. (2007) *Organized uncertainty*. Oxford University Press.
- Van Dooren, W., Bouckert, G. & Halligan, J. (2015) *Performance management in the public sector*. 2 uppl. London: Routledge.

Bilaga 1: Utdrag ur frågeformulär

3. I vilken grad känner du till Öppna jämförelser (ÖJ)?
 - Inte alls
 - I mycket låg grad
 - I ganska låg grad
 - I ganska hög grad
 - I mycket hög grad

7. Hur ser du på Öppna jämförelser (ÖJ) som kvalitetssystem inom det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för det senaste året?
 - ÖJ ger tillförlitlig information
 - ÖJ ger aktuell information
 - ÖJ ger jämförbar information i förhållande till andra kommuner
 - ÖJ ger jämförbar information mellan olika verksamheter inom kommunen
 - ÖJ:s indikatorer avspeglar väl verksamhetens innehåll som helhet
 - ÖJ innehåller lagom många indikatorer för att spegla verksamheterna

8. För vilket/vilka syften har ni använt Öppna jämförelser inom kommunens socialtjänst under det senaste året?
 - För att jämföra hur den egna verksamheten utvecklas över tid
 - För att jämföra hur en viss verksamhet utvecklas i förhållande till andra verksamheter
 - För att identifiera förändringsbehov
 - För att stödja strategisk planering och resurstilldelning
 - För att kontrollera att verksamheten genomför det som förväntas
 - Som underlag för dialog med dem som utför verksamheten
 - Som underlag för redovisning till överordnade
 - Som underlag för beslut om sanktioner eller belöningar

11. Hur uppfattar du olika gruppers stöd för Öppna jämförelser (ÖJ) för det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för?
 - Kommuninvånarna är överlag positivt inställda till ÖJ
 - Kommunens ÖJ ges stor plats i lokala medier
 - Personalorganisationerna är överlag positivt inställda till ÖJ

12. Hur uppfattar du olika ledningsfunktioners stöd för användningen av Öppna jämförelser (ÖJ) inom det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för?
- Kommunledningen visar stöd för att nämnder/förvaltningar använder ÖJ för att tillhandahålla god verksamhet
 - Socialtjänstens ansvariga politiker prioriterar ÖJ som strategi för att tillhandahålla god verksamhet
 - Verksamhetens ledande chefer fokuserar på ÖJ på att tillhandahålla god verksamhet
 - Socialtjänstens ÖJ ges stor uppmärksamhet i kommunens informationsverksamhet, till exempel på webben/hemsidan
13. I vilken grad finns det stödfunktioner som hjälper er att använda Öppna jämförelser (ÖJ) inom det/de ansvarsområden du huvudsakligen arbetar med/ansvarar för?
- Organisationen har särskilda personalresurser som hjälper oss att använda ÖJ
 - Organisationen har IT-kompetens och IT-resurser som är till hjälp vid användning av ÖJ
 - Det finns regionala stödstrukturer som är till hjälp vid användning av ÖJ
 - Det finns nationella resurser (t.ex. användarhandböcker) som är till hjälp vid användning av ÖJ
15. Om du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser i din kommun, i vilken grad har du upplevt att den lett till följande förändringar i verksamheten och därmed även för brukarna?
- ÖJ har bidragit till nya, innovativa lösningar i socialtjänsten
 - ÖJ har stärkt arbetet med att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst
 - Vi har lagt mest fokus på förbättring av ÖJ-indikatorer som visar sämre resultat
 - Det finns konkreta exempel på verksamhetsförändringar som kommit tillstånd pga ÖJ
 - ÖJ har skapat ökade skillnader mellan olika klient-/brukargrupper
 - Relationerna till klient-/brukargrupperna har fördjupats genom ÖJ
 - Det är främst starka klient-/brukargrupper som har fått sin situation/verksamhet förbättrad
 - Relationerna till kommuninvånarna har fördjupats på ett positivt sätt
 - Det är främst utsatta grupper av kommuninvånare som har fått sin verksamhet förbättrad genom ÖJ

16. Om Du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser i din kommun, i vilken grad har du upplevt att ÖJ lett till följande förändringar i styrprocesser?
- Utformningen av verksamhetens mål har anpassats efter ÖJ:s indikatorer
 - Rutiner för dokumentation har sett över och systematiserats i förhållande till ÖJ
 - Befintliga kvalitetsverktyg och uppföljningssystem har synkroniserats med ÖJ
 - Genom ÖJ har lokala politiska frågor fått mindre betydelse på bekostnad av nationella kvalitetsnormer
17. Om Du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser i din kommun, i vilken grad har du upplevt att ÖJ lett till följande förändringar i attityder?
- ÖJ har bidragit till ett ökat intresse och engagemang för kvalitetsfrågor i verksamheten i stort
 - ÖJ har satt verksamhetens kvalitet högre upp på den politiska agendan i kommunen
 - Det finns en ökad betoning på att ständigt förbättra resultaten i ÖJ
 - Det räcker att nå mätresultat i nivå med genomsnittet i ÖJ
 - ÖJ gör att jag känner ett ökat ansvar för verksamhetens resultat
 - ÖJ har gett ett ökat förtroende för socialtjänsten bland klient-/brukargrupper
 - ÖJ har gett ett ökat förtroende för socialtjänsten bland kommuninvånarna
18. Om du ser sammantaget på användningen av Öppna jämförelser (ÖJ) i din kommun, i vilken grad har du upplevt att den lett till följande förändringar för personalen?
- Tydligare ledning och tydligare krav på grund av ÖJ
 - Genom ÖJ har personalen fått mer att säga till om
 - Minskat handlingsutrymme bland personalen på grund av ÖJ
 - Personalminskningar på grund av ÖJ
 - Personalökningar på grund av ÖJ
 - Personal har omfördelats eller anställts för att inrapportera/analysera ÖJ-resultat

Jan Amcoff

Socialbidragstagares flytt mellan storstad och avfolkningsbygd

Social dumping eller problemanhopning i förorten?

Migration of social beneficiaries between town and country: Social dumping or accumulation of problems in the suburbs?

The patterns of internal migration in Sweden among people on social benefits have been much debated in newspapers and in other general debates around the year 2020, but the knowledge base in this field is limited. Based on register data, this study concludes that people supported by social benefits are more prone to move, although their deviation from the general pattern is decreasing; that the net redistribution brings social beneficiaries from municipalities with decreasing populations to the big cities rather than the other way around, and certainly so among people of foreign background; that long-term social beneficiaries who move in the other direction have an increased likelihood to move on; and that the net pattern remains also when the effects of other attributes on migration are controlled for in a regression model. Thus, the migration patterns among long-term social beneficiaries hint mainly at a “social import” to the big cities from municipalities with decreasing populations, rather than the opposite.

Jan Amcoff är docent vid Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

Kontakt: jan.amcoff@kultgeog.uu.se

Inledning

Under de senaste åren har dagspressen ägnat mycket spaltutrymme åt skrivelser om hur biståndsbehövande flyttar till småkommuner med befolkningsminskning och lediga bostäder. Det gäller i synnerhet tidningar som täcker de delar av landet som uppfattar sig utsatta för fenomenet i fråga, men också rikspressen har uppmärksammat saken. Det finns prov på såväl nyhetsartiklar (se t.ex. Gustafsson 2020; Borglin 2019; Knutson 2019), som ledarkommentarer (t.ex. Höen Bustos 2020; Wallin 2019; Sjöstedt 2019) och debattartiklar/krönikor (t.ex. Ekorre 2020; Johansson 2019; Swedin 2019). Kommuner har, enligt uppgifter, stämt varandra (t.ex. Fritze 2015; Johansson 2017), och frågan debatterades i riksdagen (Dahlqvist 2019; Oscarsson 2021).

I skrivelserna kan två huvudsakliga vinklar urskiljas. Ibland görs gällande att storstadskommuner på olika sätt har satt i system att "dumpa" biståndsbehövande i kommuner utan bostadsbrist, något som de anklagade kommunerna emellertid förnekar. Andra gånger riktar framställningarna snarare in sig på fastighetsägare som köper upp vad som brukar beskrivas som hälsovådliga och fallfärdiga flerbostadshus i bruksorter, för att hyra ut till dem som inte lyckats få någon lägenhet på storstädernas hårda bostadsmarknader. Det ena utesluter naturligtvis inte det andra och ibland sammanförs de två perspektiven. I kölvattnet av medieuppmärksamheten genomförde Tidningarnas Telegrambyrå en enkätundersökning riktad till samtliga kommuners socialtjänster. Av 159 svarande socialtjänster uppgav 71 procent att de upplever sig drabbade av dumpningsbeteenden (Eriksson 2020). Regeringen (2020) har reagerat genom att uppdra till Statskontoret "att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun".

Resultatet av Statskontorets (2020) kartläggning presenterades senhösten 2020. En enkät del bekräftar TT:s slutsats att majoriteten av kommunerna upplever sig utsatta för "social dumpning", att det i synnerhet gäller kommuner med låg skattekraft, och visade därtill bland annat att nästan var fjärde svarande kommun villkorar socialbidrag med att mottagaren söker boende utanför kommunen. Kritiker avfärdar emellertid det sistnämnda som en vantolkning (Delby 2020). Statskontoret analyserar också intervjuer och annat sekundärmaterial innan de når slutsatsen att den företeelse de haft i uppdrag att kartlägga är "svårfångad" (s. 52), men föreslår ändå insatser för att dels öka det mellankommunala samarbetet, dels tydliggöra regelverk av relevans för frågan. I kölvattnet av Statskontorets kartläggning har debatten gått vidare i såväl pressen (t.ex. Löfstrand 2021 eller Gard & Lundgren 2021) som i riksdagen (Oscarsson 2021).

Samtidigt som, företrädesvis landsortspress, skriver om denna så kallade "sociala export" från de mest tätbefolkade och välbeställda delarna av landet till småkommuner med befolkningsminskning, hörs också en annan diskussion. De uppfattade

problemen består då av att det i en del storstadskommuner finns bostadsområden som alltmer har kommit att präglas av trångboddhet och sociala problem, men trots detta drar till sig än fler inflyttande i utsatta socioekonomiska situationer. På ett mer allmänt plan efterlyses härvidlag ett delat ansvar mellan landets kommuner (se t.ex. Godner 2018). Explicit har mycket fokus i den debatten legat på att få till stånd justeringar av den så kallade EBO-lagen (som i själva verket inte är en lag, utan en paragraf i lagen om mottagande av asylsökande, SFS 1994:137), trots att nämnda flyttning förstås inte är begränsad till denna grupp. EBO står för "eget boende" och innebär att asylsökande kan tacka nej till Migrationsverkets logi till förmån för en egen lösning (hos exempelvis släkt eller vänner), en möjlighet som majoriteten av dem nyttjade i slutet av 2010-talet. Politiker från Södertälje och Malmö kommuner har drivit EBO-frågan hårt och därmed fått symbolisera den (se t.ex. Godner 2016 och Stjernfeldt-Jammeh 2018). Deras politiska arbete har till sist burit frukt och den 1 januari 2020 ändrades lagen. Asylsökande som bosätter sig i områden med "sociala och ekonomiska utmaningar" (SFS 2019:1204) får numera undantas från rätten till bistånd.

Många kommuner anser sig alltså – på olika grunder – ha fått för stor börda av bidragstagare mot slutet av 2010-talet. I pressklippen antyds ibland att intensifieringen i uppmärksamhet skulle kunna kopplas samman med att kommunernas bostadsåtaganden gentemot dem som blivit kvar i Sverige, av dem som kom hit med 2015 års stora våg av asylsökande, har börjat löpa ut (t.ex. Eriksson 2020). Fast detta slags mellankommunala dispyter är inte nya. Möjligen går de ända tillbaka till 1700- och 1800-talens så kallade sockenkrig, när landets socknar regelmässigt försökte hindra inflyttning av fattigvårdsberättigade (se t.ex. Olausson 2016). Definitivt kan de följas i pressinlägg, åtminstone tillbaka till 1990-talet. Redan då anklagades till exempel "mindre nogräknade fastighetsägare" i nordvästra Skåne för att fylla dyra och svåruthyrda lägenheter med inflyttande socialbidragstagare (Helsingborgs Dagblad 1998). En artikel om kommuners "bollande" med socialt utsatta illustrerades med en behövande familj från "Stockholmstrakten" som hamnar i "den lilla Smålandskommunen" (Olsson 1999). Samtidigt tyckte sig också en del Stockholmskommuner på samma vis vara förfördelade (t.ex. Björkqvist 1996).

Pressklippen och samhällsdebatten har mest handlat om det som antas ligga bakom bidragstagarnas flyttningar, och som någon part skulle vilja förändra. Till de vanligaste kandidaterna hör alltså kommunala dumpningsbeteenden, "oseriösa" hyresvärdar och EBO-lagen. Den underliggande faktorn – hur själva omflyttningen bland människor som uppstår försörjningsstöd (socialbidrag) ser ut – har rönt mindre uppmärksamhet. Syftet med den här studien är därför att belysa just hur denna grupps flyttning ser ut, jämfört med de generella flyttmönstren. Givet mediebilden kommer fokus att ligga på flyttutbytet mellan storstadskommuner och kommu-

ner med befolkningsminskning. Mer specifikt undersöks om socialbidragstagare är mer eller mindre flyttningsbenägna än andra, i vilken utsträckning deras flyttlass går från storstad till avfolkningsbygd och vice versa, hur dessa flyttmönster har utvecklats över tid under de senaste decennierna och hur permanenta socialbidragstagarnas flyttningar är.

Litteraturöversikt

Social export kan på ett principiellt plan förstås som att vissa kommuner drar ned på sina välfärdsåtaganden för att kunna göra sig av med bidragstagare. De "oseriösa" hyresvärdar som utpekats i debatten antas dra nytta av den situation som då uppstår. Geografiska välfärdsvariationers betydelse för välfärdsberättigades flyttningar har tidigare studerats under rubriken "välfärdsagnet", huvudsakligen inom den nationalekonomiska disciplinen.

En stor del av studierna inom det här området är utförda i USA, ofta i anslutning till någon särskild typ av geografiskt varierande stöd, som Aid to families with dependent children (t.ex. McKinnish 2005), eller sjukvårdsförsäkringsprogrammet Medicaid (t.ex. Schwarz & Sommers 2014). Från att för några decennier sedan ha varit baserade på aggregerade data och så grovhuggna geografiska enheter som delstater (t.ex. Gramlich & Laren 1984), har mer detaljerade data på högre geografiska upplösningsnivåer inneburit ökade möjligheter att försäkra sig om att resultaten inte störs av andra faktorer än de som undersöks. De nyare studierna visar på begränsade (t.ex. Alm & Enami 2017; Boffy-Ramirez 2013) eller inga (t.ex. Schwarz & Sommers 2014; Goodman 2017) effekter av välfärdssystemens generositet på de välfärdsberättigades flyttningar.

I Europa har De Giorgi och Pellizzari (2009) funnit stöd för att invandrare välfärdsflyttar mellan EU:s medlemsstater, men att effekten är liten. Inom EU-länder finns studier som har visat att ett geografiskt begränsat stödprogram i Spanien hade vissa effekter på såväl flyttmönster som kvarboendegrad (Jofre-Monseny 2014) och att kommunernas varierande generositet med bidrag i Norge hade effekter på bidragstagarnas flyttmönster (Fiva 2009). I Sverige har Edmark (2007; 2009) undersökt om, mellan stadsdelar i Stockholm, varierande kravskärpningar på socialbidragstagare påverkade deras bosättningsmönster. Hon fann att så inte var fallet.

I många länder är socialbidrag och andra typer av välfärdsförmåner nationella angelägenheter. Då finns inga formella geografiska skillnader i generositet och heller inget lokalt eller regionalt betalningsansvar. Följaktligen blir frågan om välfärdsagnetism mindre aktuell, men har ibland ändå undersökts. I till exempel Storbritannien har inflyttningen av socialt utsatta ibland uppmärksammats i studier av changede badorter. Föreslagna förklaringar hänvisar till förekomst av billiga bostäder (ofta före

detta semesterbostäder med delade kök och badrum) och hyresvärdar som accepterar att hyran betalas med bidrag (t.ex. Beatty & Fothergill 2004; Ward 2015).

Sammanfattningsvis är litteraturen om välfärdsagneter primärt inte intresserad av socialbidragstagare, utan snarare av välfärdsförmåner i allmänhet. Vidare har studier av välfärdsagneter gett olika resultat, men med ju bättre data som har analyserats och ju mer sofistikerade metoder som använts, desto svagare förefaller det empiriska stödet för tanken om välfärdsagneter ha blivit.

Bostadsmarknaden är också central i debatten eftersom den sociala exporten antas utlösas när de exporterande kommunerna "hjälp" sina bidragstagare att hitta bostad (i någon annan kommun) och det är bostäder som de "oseriösa" fastighetsägarna antas locka sina bidragstagande hyresgäster med. Det aktualiserar här en andra litteratur, som fokuserar Sveriges förändrade bostadsmarknad, i synnerhet hur allmännyttans roll har förändrats. Westerdahl (2020) ger en generell bild av förändringsprocesser på bostadsmarknaden. Grander (2017; 2018) menar att allmännyttiga bostadsbolag numera, retoriken till trots, exkluderar vissa grupper, men att deras tillämpning av bostadsmarknadens förändrade regelverk också varierar. Exempelvis godtar de ofta inte längre socialbidrag som hyreskontraktsberättigande inkomst, särskilt i större städer, i kommuner med "het" bostadsmarknad och i kommuner med borgerligt styre. De renoveringar och standarduppgraderingar som många bostadsområden genomgår, med hyreshöjningar som följd, har också begripliggjorts som ett uttryck för att vinst-maximerande strävanden hos fastighetsägare har fått ökat spelrum (t.ex. Baeten et al. 2017). Såväl skärpta krav på hyresgäster som hyreshöjningar kan leda till motvilliga flyttbeslut. De drabbades traumatiska upplevelser och reaktioner (ibland organiserade motstånd), har också undersökts (t.ex. Polanska & Richard 2018).

Å andra sidan finns också exempel på studier som ifrågasätter hur omfattande problemet är. Femenias et al. (2019) redovisar till exempel preliminära resultat som tyder på att de allra flesta som flyttar i samband med renoveringar har andra skäl. Hur det än är med det kan man konstatera att bostadsmarknaden i Sverige har förändrats på ett sätt som ger ökad grogrund för social dumpning. Fast inom denna litteratur förefaller undersökningarnas geografiska fokus ofta vara bostadsområdet, snarare än kommunen. Baeten och Listerborns (2015) artikel om Landskrona kommun utgör ett undantag. Det kan också noteras att inte heller de här studierna egentligen begränsar sig till, eller ens har fokus på, just socialbidragstagare.

Samhällsdebatterna till trots är socialbidrag ingen vanligt förekommande variabel i studier av mellankommunal flyttning. De flesta studier använder andra indikatorer med syfte att fånga socioekonomiska skillnader i flyttbenägenheterna, till exempel disponibel inkomst eller arbetslöshet. Till undantagen hör Åslund (2005) som, i en studie av invandrades flyttmönster visar att dessa invånare tenderar att hamna i kommuner som bland annat kännetecknas av många bostadsbidragstagare. Det stämmer

väl överens med ovan refererade debatt om EBO-lagens konsekvenser. Åslund diskuterar flera möjliga tolkningar av sitt resultat, om det reflekterar begränsade valmöjligheter, en spridd önskan att ha grannar i samma socioekonomiska situation som man själv befinner sig i, eller om det – i likhet med tanken om välfärds-magneter – är så att invandrare söker sig till kommuner som härvidlag är generösare än andra. Amcoff, Nedomysl och Östh (2011a; 2011b) visar att förekomst av socialbidrag minskar benägenheten till flytt mellan kommunerna i Stockholms län bland invandrare, men ökar benägenheten till mer långväga flytt bland såväl invandrare som äldre.

Även inom ramen för segregationsforskning förekommer studier som beaktar attributet socialbidragstagare. Fast inte heller här spelar det första fiolen, och även den litteraturen intresserar sig för befolkningsomfördelning mellan bostadsområden inom en och samma kommun, snarare än mellan kommuner. Till exempel visar Andersson och Bråmås (2004) hur selektiv flyttning medverkar till att utsatta bostadsområden reproduceras. "Socialbidragstagare" är ett attribut som ökar sannolikheten att någon flyttar till, och minskar sannolikheten att flytta från, ett sådant område. I Bråmås och Andersson (2010) sätts särskilt fokus på betydelsen av utflyttningen ur sådana bostadsområden. Hedman, van Ham och Manley (2011) kommer fram till att hushåll som flyttar, generellt sett, tenderar att hamna i områden som präglas av hushåll snarlika dem själva. Till exempel tenderar socialbidragstagare att hamna tillsammans för sig i områden som andra hushållstyper undviker.

Av litteraturgenomgången framgår att det finns flera litteraturer som, utifrån olika utgångspunkter, undersöker utsatta gruppers begränsade och faktiska bosättningsmönster, men som regel spelar attributet "socialbidragstagare" en biroll och ofta står specifika bostadsområden eller kommundelar i fokus. Socialbidragstagarnas mellan-kommunala flyttmönster är – kort sagt – inte särskilt väl utforskat.

Material och metod

De data som analyseras i den här studien har hämtats från databasen PLACE, som har levererats till Kulturgeografiska institutionen i Uppsala av Statistiska Centralbyrån (SCB). Den innehåller avidentifierade registerdata på individnivå för hela den svenska befolkningen och omfattar årliga uppgifter avseende perioden 1990–2017. Förutom uppgifter om förekomst av socialbidrag finns allehanda socioekonomisk och demografisk information. Definitioner och operationaliseringar av olika kategorier följer SCB. Gångse bedömningar av relevans och kvalitet hos SCB:s data gäller alltså också här och inga data är förstås helt otadliga. Å andra sidan finns inget som tyder på brister som är systematiska på ett sätt som skulle kunna påverka resultaten i studien. Inte heller finns några bättre data att tillgå.

Det attribut som står i studiens fokus är förekomst av socialbidrag (oavsett summa

eller tidsperiod). Det är ett mått som är individualiserat utifrån familj, det vill säga alla som lever i en familj där någon har socialbidrag räknas som socialbidragstagare. Fast kommunernas tvister handlar ju inte om dem som flyttar från bidrag till egen försörjning eller som får försörjningsproblem först efter flytten. Uppmärksamheten i studien begränsas därför till dem som är socialbidragstagare såväl före som efter flytten, det vill säga två år i rad. De övriga attribut som beaktas har befunnits vara av betydelse för flyttbenägenheten och används här främst som kontrollvariabler.

Att flytta operationaliseras här som byte av folkbokföringskommun från ett år till ett annat. I debattens kärnpunkt står å ena sidan kommuner med befolkningsminskning och lediga bostäder, som ibland beskrivs som "avstjäpningsplatser" för storstädernas bidragsberoende, å andra sidan storstadskommuner, som menar att de drar till sig socioekonomiskt svaga människor från hela landet i en sådan utsträckning att de tappar kontrollen över trångboddhet, segregation och social situation. Här operationaliseras den första typen som de kommuner vars befolkning minskade mellan åren 1990 och 2017, och den andra till de kommuner som, enligt SCB:s kategorisering, ingår i något av de tre storstadsområdena.

Om attributet "uppbär kontinuerligt socialbidrag" (dvs. två på varandra följande år) är vanligare bland de krympande kommunernas inflyttare från storstäder än bland deras inflyttare generellt, skulle det kunna indikera förekomst av "social export" från storstadskommuner. Om dessa socialbidragstagare är särskilt vanliga i den motsatta flyttströmmen skulle vi å andra sidan kunna tala i termer av "social import" till storstadskommunerna. Här kommer saken att undersökas deskriptivt, men eftersom flyttarna också bär med sig många fler attribut än "kontinuerlig förekomst" av socialbidrag och eftersom det sedan tidigare är känt att även dessa påverkar olika flyttbenägenheter, behöver vi försöka renodla effekten av kontinuerligt socialbidragstagande. I det syftet redovisas resultaten av några regressionsmodeller.

Modellerna behöver kunna hantera de typer av data som står till buds. Eftersom den beroende variabeln är binär (t.ex. flytta från storstadskommun till kommun med befolkningsminskning versus flytta från annan kommun till kommun med befolkningsminskning) och de oberoende variablerna nominala (t.ex. familjetyp) och ordinala (t.ex. ålder), behöver vi nyttja binär logistisk regression. Metoden innebär att de oberoende variablernas relationer till den beroende variabeln uttrycks som odds, som i sin tur logaritmeras. Därmed kan de bli föremål för regression trots att de inte är av typen intervallskala. Innan vi ger oss in på de flyttningar som är av huvudsakligt intresse här ska vi skaffa oss en bakgrundsbild av vilka de kontinuerliga socialbidragstagarna är och av deras allmänna flyttbenägenhet.

Bakgrund och flyttbenägenhet hos socialbidragstagare

Rätten till socialbidrag (ekonomiskt bistånd) regleras i socialtjänstlagen. Av dess portalparagraf framgår att den syftar till att frigöra och utveckla människors egna resurser. Tanken är med andra ord inte att stödet ska vara permanent. Ändå uppbär en allt större del av socialbidragstagarna bistånd från år till år (jfr t.ex. Bergmark & Bäckman 2007; Mood 2013). År 1991 hade 56 procent av socialbidragstagarna socialbidrag redan året före. År 2017 var motsvarande andel 67 procent.

Uttryckt som andel av befolkningen är förstås andelen kontinuerliga (dvs. två på varandra följande år) socialbidragstagare mindre. Den uppgick till 3,1 procent i början av 1990-talet. Under de därpå följande krisåren ökade andelen till 5,3 procent 1996–1997, för att sedan falla tillbaka till 2,3 procent i början av 2000-talet. Sedan mitten av 2000-talet har andelen pendlat kring 3 procent. Det framgår överst i tabell 1, som också visar hur andelen kontinuerliga socialbidragstagare varierar i några olika subgrupper i befolkningen. Attributen "utländsk bakgrund", "ensamstående med barn" (jfr t.ex. Stranz & Wiklund 2011; Gustafsson 2013) och "18–24 år" är särskilt exponerade, medan attributen "par utan barn", "svensk bakgrund", "postgymnasial utbildning" och "65-år" sällan kan knytas till kontinuerligt uppbärande av socialbidrag. Flera studier antyder att skillnaderna delvis förklaras av att socialarbetarnas bifallsbenägenhet varierar mellan olika klientgrupper (se t.ex. Stranz, Karlsson & Wiklund 2017; Hussénus 2019), men det spelar mindre roll för syftet med denna studie.

Tabell 1. Andel kontinuerliga (två år i följd) socialbidragstagare i Sveriges vuxna befolkning vid några tidpunkter, totalt och fördelat på subgrupper.

Andel kontinuerliga socialbidragstagare		1990–91 %	1996–97 %	2001–2002 %	2016–2017 %
Totalt	18+	3,1	5,3	2,3	2,7
<i>Utbildning</i>					
	ej postgy.	4,2	6,4	2,7	3,6
	postgy.	1,5	3,0	1,1	1,2
<i>Familj</i>					
	ensamstående	3,5	5,5	3,1	2,9
	par utan barn	0,6	1,2	0,6	1,0
	ensamst. m. barn	10,3	14,7	6,9	7,4
	par med barn	2,8	5,7	1,7	2,5
<i>Bakgrund</i>					
	svensk	2,8	3,9	1,4	1,1
	utländsk	10,8	19,4	8,9	8,5
<i>Kön</i>					
	män	3,2	5,3	2,3	2,8
	kvinnor	3,0	5,3	2,4	2,7
<i>Ålder</i>					
	18–24	5,1	11,8	4,7	4,9
	25–44	4,8	7,5	3,2	3,1
	45–64	2,0	3,5	1,8	2,7
	65+	0,8	1,1	0,8	1,4

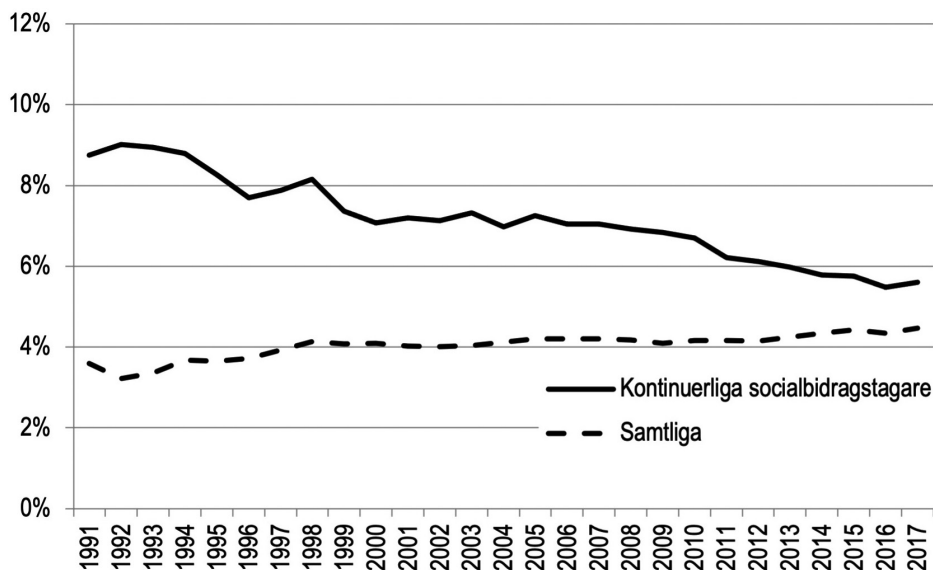
Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet. Alla kategoriseringar följer SCB.

Figur 1 illustrerar hur den mellankommunala flyttbenägenheten har utvecklats mellan åren 1991 och 2017. I befolkningen som helhet har flyttbenägenheten ökat från strax under, till strax över fyra procent. Samtidigt har den minskat bland socialbidragstagarna som, detta till trots, fortfarande år 2017 har en högre flyttbenägenhet än genomsnittligt.

Socialbidragstagandet är vanligare i en del subgrupper än i andra (tabell 1). Följaktligen kommer andelen socialbidragstagare att påverkas om totalbefolkningens fördelning på subgrupperna förändras över tid. Så bidrar till exempel en ökande andel invånare med utländsk bakgrund i befolkningen till att andelen socialbidragstagare ökar, medan den ökande andelen postgymnasialt utbildade har motsatt effekt.

Genom att applicera den ålders- och bakgrundsstruktur som 1991 års kontinuer-

liga socialbidragstagare uppvisar på de ålders- och födelsebakgrundsspecifika flyttbenägenheterna från 2017 kan man räkna ut effekten av förändringar i ålders- och bakgrundssammansättning. Med oförändrad sammansättning av de attribut som redovisas i tabell 1 skulle flyttbenägenheten bland kontinuerliga socialbidragstagare ha minskat från 8,8 procent år 1991 till 7,2 procent år 2017. I verkligheten föll den ända till 5,6 procent (figur 1). Drygt hälften av den minskande flyttbenägenheten hänför sig alltså till strukturella förändringar i gruppens sammansättning. Om vi har lyckats ta hänsyn till den relevanta sammansättningen av bakgrund skulle alltså knappt hälften av förändringen bero på beteendeförändringar (på tvärs mot den generella utvecklingen). Möjligen kan beteendeförändringarna tolkas som ett uttryck för minskande möjligheter att flytta från en kommun till en annan i takt med en hårdnande bostadsmarknad och ett tuffare biståndsklimat.



Figur 1. Mellankommunal flyttfrekvens 1991–2017 bland totalbefolkning och bland invånare som uppbar socialbidrag två år i följd (såväl före som efter flytten). Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet.

Sammanfattningsvis kan vi som bakgrund konstatera att socialbidragstagandet i allt mindre grad är tillfälligt och att den andel av befolkningen som uppstår socialbidrag flera år i följd, efter en ökning under 1990-talets krisår, totalt sett har minskat sedan 1990-talets början. För studiens centrala tema kan vi konstatera att de kontinuerliga socialbidragstagarnas mellankommunala flyttbenägenhet fortfarande är högre än i befolkningen generellt, men att den, i motsats till den allmänna utvecklingen, minskar. Minskningen hänförs sig delvis till att gruppen har en förändrad demografisk sammansättning, men också beteendeförändringar – som i sin tur skulle kunna hänföra sig till förändrade möjligheter – verkar spela en roll.

Socialbidragstagarnas flytt mellan storstad och avfolkningsbygd

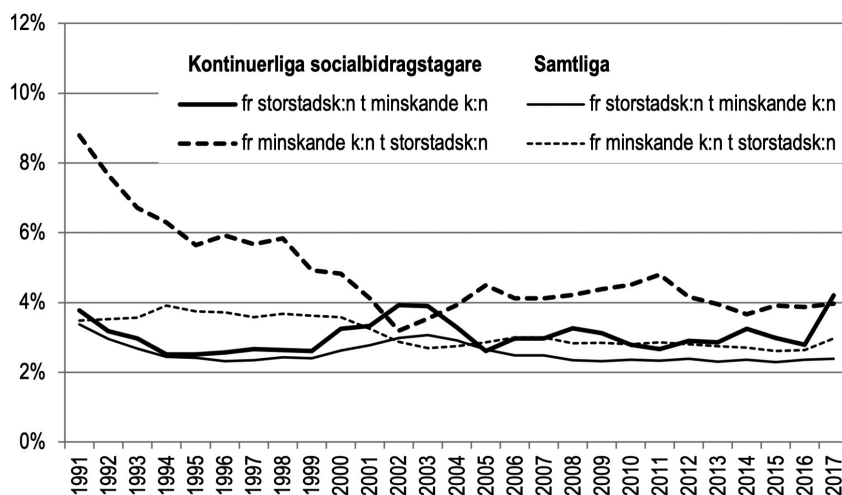
Figur 2 visar hur flyttströmmarna har rört sig 1991–2017 mellan storstadskommuner och kommuner med befolkningsminskning. De tjocka linjerna representerar kontinuerliga socialbidragstagares flyttningar och de tunna hela befolkningen. Streckade linjer representerar flyttning från minskande kommuner till storstadsregioner och heldragna motsatt flyttriktning.

Låt oss först konstatera att de båda tjocka linjerna ligger över sina tunna motsvarigheter. Det innebär att de kontinuerliga socialbidragstagarna är överrepresenterade i flyttutbytet mellan storstads- och minskande kommuner, oavsett flyttriktning. Det stämmer överens med budskapet från figur 1. Vidare framgår att de streckade linjerna är mer åtskilda än de heldragna. Alltså är socialbidragstagarnas överrepresentation större bland flyttare från minskande kommuner till storstadskommuner, än i motsatt flyttström, under merparten av perioden 1990–2017.

Vi kan också notera att, frånsett några år i början av 2000-talet och år 2017, har fler kontinuerliga socialbidragstagare flyttat från minskande kommuner till storstäder än i motsatt riktning. Den i pressen omskrivna ”sociala exporten” från storstäderna har med andra ord – åtminstone i nettotermer – varit undantag snarare än regel. Undantaget i början av 2000-talet var emellertid del i en generell kontraurban flyttvåg (jämför de båda tunna linjerna), medan läget år 2017 inte har någon sådan motsvarighet.

Till sist kan påminnas om att den stora nedgång av de kontinuerliga socialbidragstagarnas flyttning från kommuner med befolkningsminskning till storstadskommuner, som avtecknar sig i undersökningsperiodens inledning, kan förstås som en effekt av ”hela-Sverige-strategins¹” avskaffande i början av 1990-talet.

1 Hela-Sverige-strategin var en politik som tillämpades åren 1987–1991 (i någon mån ända till 1994) med syfte att minska invandringens geografiska koncentration till de största städerna. Vissa förmåner (t.ex. tillgång till bostad och introduktionsprogram) kopplades till en anvisad kommun under de invandrades första 18 månader i Sverige.



Figur 2. Flyttrörelser mellan storstadskommuner och kommuner med befolkningsminskning som andel av all mellankommunal flytt, 1991–2017, samtliga flyttare och flyttare som uppbar socialbidrag två år i följd (såväl före som efter flytten). Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet.

Tabell 1 visade att invånare med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland de kontinuerliga socialbidragstagarna; mot slutet av perioden hade över 70 procent av dem utländsk bakgrund. Som framgått är ”invånare med utländsk bakgrund” en grupp som också har en särställning i pressdebatten. Tabell 2 redovisar hur många kontinuerliga socialbidragstagare med utländsk (och svensk) bakgrund som har flyttat mellan storstadskommuner och minskande kommuner mellan åren 2000 och 2017.²

Tabell 2. Totala antal flyttare (18 år) 2000–2017 mellan storstadskommuner och minskande kommuner 2000–2017 med/utan socialbidrag två år i följd (såväl före som efter flytten) fördelade på svensk/utländsk bakgrund och totalt

Antal flyttare	Från storstads- till minskande kommuner		Från minskande till storstadskommuner	
	Kont. soc.-bidr.	Övriga	Kont. soc.-bidr.	Övriga
Svensk bakgrund	4 620	104 518	4 501	117 342
Utländsk bakgrund	5 075	28 710	9 228	40 792
därav nyanlända (inom tre år)	1 404	4 566	2 804	9 953
Totalt	9 695	133 228	13 729	158 134

Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet.

² Skälet till att utelämna 1990-talet i tabellredovisningen är att undvika att 2000-talets utveckling drunknar i de stora, urbant orienterade flyttningarna i kölvattnet av hela-Sverige-strategins avveckling.

En jämförelse av de två kolumner som redovisar "övriga" flyttare visar vad som är närmast definitionsmässigt givet här, att nettoeffekten av flyttutbytet är till storstadskommunernas favör. Denna befolkningsomfördelning är särskilt tydlig bland flyttare med utländsk bakgrund. Bland individer med svensk bakgrund är flyttutbytet av kontinuerliga socialbidragstagare i stort sett balanserat, medan det har en tydlig slagsida (till storstadskommunernas favör) bland individer med utländsk bakgrund i allmänhet och bland nyanlända i synnerhet. Slagsidan är större bland kontinuerliga socialbidragstagare med utländsk bakgrund än bland övriga med utländskt påbrå.

Bland nyanlända invandrare finns dock en kraftig uppgång i flyttningen från storstäder till avfolkningskommuner bland kontinuerliga socialbidragstagare under det sist studerade året, 2017. (Det är den som slår igenom i figur 2.) Då flyttade 271 nyanlända med kontinuerliga socialbidrag från en storstadskommun till en kommun med befolkningsminskning (att jämföra med ett genomsnitt på 83 under dittillsvarande 2000-talet). Möjligen är det upprinnelsen till diskussionen om social export i slutet av 2010-talet. Möjligen indikerar uppgången år 2017 också ett nytt läge, där nettoflyttningen mellan storstads- och minskande kommuner har bytt riktning permanent, men i nuläget saknas data att undersöka det.

Nu finns det fler attribut än utländsk bakgrund som kan samvariera med socialbidragstagarnas flyttning mellan vissa typer av kommuner. Med syfte att beakta dem och renodla effekten av attributet "kontinuerlig socialbidragstagare" har binära logistiska regressioner genomförts. Resultaten presenteras, som brukligt, i form av oddskvoter. Signifikanta värden över 1,0 innebär att ifrågavarande attribut, jämfört med referensattributet, indikerar högre sannolikhet för den typ av flytt som mäts. Signifikanta värden under 1,0 indikerar en mindre sannolikhet.

Inflyttare från storstadskommuner till minskande kommuner avviker i vissa avseenden från andra inflyttare till minskande kommuner. Hur avvikelserna såg ut senast kända år, samt som jämförelse tio år tidigare, framgår av modell 2 respektive 1. I flertalet avseenden är bilden oförändrad över tid; att vara äldre, välutbildad, leva i en familjekonstellation och ha utländskt påbrå är attribut som ökar sannolikheten att en inflyttare till en kommun med befolkningsminskning har sin härkomst i en storstadskommun. Attributet "kontinuerlig socialbidragstagare" minskade den sannolikheten år 2006–2007. Härvidlag hade emellertid läget förändrats tio år senare; bland inflyttare till minskande kommuner 2016–2017 ökade attributet "kontinuerlig socialbidragstagare" sannolikheten för storstadshärkomst. Å andra sidan är detta attribut det av alla som avviker minst från oddskvoten 1 (det värde som indikerar att ingen skillnad finns mellan storstads- och annan härkomst). Resultatet kan knappast tas som intäkt för påståendet om "social export", men hade läget från 2006–2007 kvarstått hade resultatet talat för att avfärda det.

Tabell 3. Resultat av binära logistiska regressionsmodeller av flyttare till/från storstads- och krympande kommuner 2006–07 och 2016–17, oddskvoter

	Modell 1	Modell 2
Ref: Antal inflyttare till minskande kommuner	Flyttare från storstads- till minskande kommuner 06–07	Flyttare från storstads- till minskande kommuner 16–17
Kön (ref = man)		
Kvinna	1,03	0,97
Ålder (ref = 35 – 64)		
0–17	0,55**	0,61**
18–24	0,70**	0,69**
25–34	0,93**	0,83**
65–	1,08**	1,22**
Utl. bakgrund (ref = nej)		
Ja	1,33**	1,18**
Kontinuerlig soc.-bidrag (ref = nej)		
Ja	0,89*	1,14**
Familj (ref = ensamst. utan barn)		
Par utan barn	1,42**	1,17**
Ensamst. med barn	1,09**	1,14**
Par med barn	1,23**	1,15**
Postgy. Utb. (ref = nej)		
Ja	1,38**	1,55**
Konstant	0,18**	0,19**
<i>n</i>	42875	49324
Nagelkerke R ²	0,023	0,022

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$.

Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet.

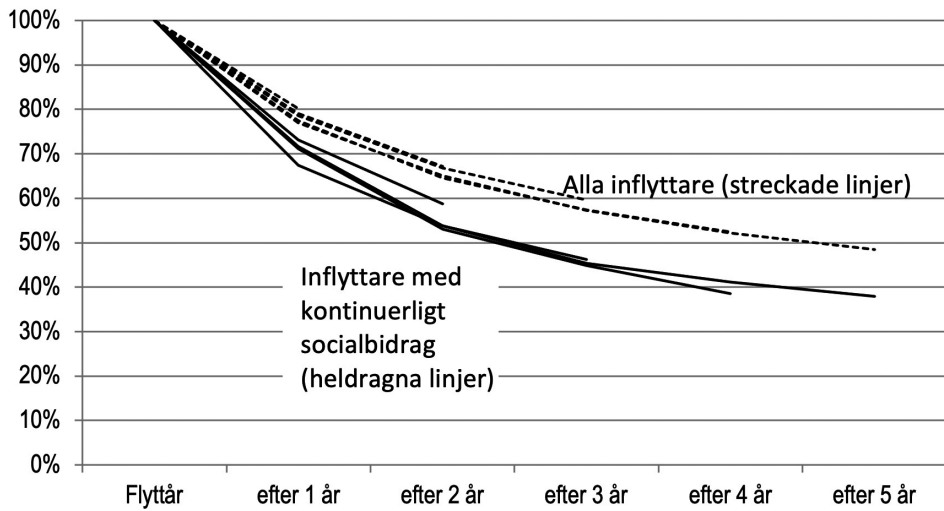
Ref: Alla inflyttare till storstadskommuner	Modell 3	Modell 4
	Flyttare från minskande till storstadskommuner 06-07	Flyttare från minskande till storstadskommuner 16-17
Kön (ref = man)		
Kvinna	1,01	0,93**
Ålder (ref = 35 – 64)		
0-17	1,18	1,37**
18-24	1,55**	1,37**
25-34	0,90**	0,98**
65-	1,40**	1,80**
Utl. bakgrund (ref = nej)		
Ja	0,70**	1,55**
Kontinuerlig soc.-bidrag (ref = nej)		
Ja	2,01**	1,55*
Familj (ref = ensamst. utan barn)		
Par utan barn	0,72**	0,74**
Ensamst. med barn	0,71**	0,68**
Par med barn	0,50**	0,72**
Postgy. Utb. (ref = nej)		
Ja	0,67**	0,62**
Konstant	0,08**	0,07**
<i>n</i>	142838	172460
Nagelkerke R ²	0,039	0,066

Modell 3 och 4 visar hur inflyttare från minskande kommuner till storstadskommuner avviker från storstadsinflyttarna i allmänhet, åren 2006–2007 respektive 2016–2017. Också härvidlag är det mesta sig likt över tid; attributen att vara under 25 eller minst 65 år gammal, ensamstående och lågutbildad ökar sannolikheten för att en storstadsinflyttare har sin härkomst i en minskande kommun. Dit hör också kontinuerlig förekomst av socialbidrag. Den enda förändringen gäller attributet ”utländsk bakgrund”, som minskade sannolikheten att en storstadsinflyttare hade sin härkomst i en kommun med minskande befolkning 2006–2007, men som ökade den tio år senare, 2016–2017.

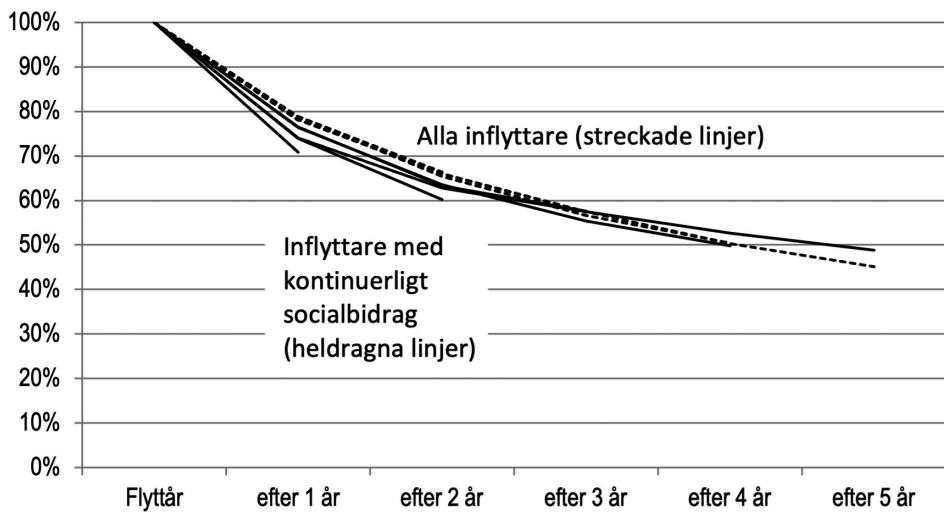
Sammanfattningsvis visar regressionsanalyserna att attributet ”kontinuerlig socialbidragstagare” ökar sannolikheten för storstadshärkomst bland 2017 års inflyttare till kommuner med befolkningsminskning även när betydelsen av en rad andra attribut kontrolleras bort. Detsamma gäller emellertid också flyttning i motsatt riktning, där effekten är starkare. Kort sagt förändrar inte regressionsanalysen den lägesbild från sent 2010-tal som den deskriptiva genomgången gav vid handen.

Hur länge bor inflyttarna kvar?

Det är väl känt att sannolikheten att flytta minskar med den tid man har varit bosatt på en plats (t.ex. Fischer & Malmberg 2001). Aktuella erfarenheter av flyttning ökar med andra ord sannolikheten för en ytterligare flytt. Långt ifrån alla som flyttar någonstans blir kvar. För att undersöka hur det är med den saken bland kontinuerliga socialbidragstagare, har vi följt flyttare mellan storstadskommuner och kommuner med befolkningsminskning från och med år 2012 och framåt. Eftersom tillgängliga data sträcker sig till och med år 2017 kan vi då följa kvarboendet upp till fem år efter flytten. Resultatet illustreras av figur 3 och 4.



Figur 3. Kvarboende bland inflyttare (2012–2017) från storstadskommuner till kommuner med befolkningsminskning 1990–2017. Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet.



Figur 4. Kvarboende bland inflyttare (2012–2017) från kommuner med befolkningsminskning 1990–2017, till storstadskommuner. Källa: Databasen PLACE, Uppsala universitet.

Av människor med kontinuerliga socialbidrag som inflyttar till krympande kommuner, flyttar cirka 30 procent vidare redan inom ett år. Efter tre år bor mindre än hälften kvar. Därvidlag avviker de från andra inflyttare till samma slags kommuner, som har en större benägenhet att bo kvar. De avviker också från storstadskommunernas inflyttare med kontinuerliga socialbidrag, som blir kvar i högre grad, i stort sett i lika hög grad som andra inflyttare till storstadskommuner.

Därmed kan vi konstatera att de kontinuerliga socialbidragstagare som flyttar från storstadskommuner till kommuner med befolkningsminskning bor kvar i mindre utsträckning än både andra inflyttare till dessa (krympande) kommuner och flyttare i motsatt riktning (oavsett om de uppbär socialbidrag eller inte). Kontinuerliga socialbidragstagare som flyttar från kommuner med minskande befolkning till storstadskommuner bor däremot kvar i nästan samma utsträckning som andra flyttare.

Sammanfattande diskussion

Mot bakgrund av medieuppmärksamhet och samhällsdebatter där många kommuner menar att de i oskälig utsträckning får ta emot inflyttande hushåll med behov av bistånd har här undersökts hur de faktiska flyttströmmarna mellan storstads- och befolkningsminskande kommuner ser ut, med särskilt fokus på (majoriteten) socialbidragstagare som uppbär bistånd under flera år i följd. Vi har kunnat konstatera att dessa kontinuerliga socialbidragare generellt sett är mer flyttbenägna än genomsnittligt och att det också gäller det specifika flyttutbytet mellan storstadskommuner och minskande kommuner, fast gruppens flyttbenägenhet faller över tid, samtidigt som andra gruppers ökar (figur 1 och 2). Data ger också vid handen att nettoomfördelningen av kontinuerliga socialbidragstagare, fränsett några enstaka år, har gått från minskande kommuner till storstadskommuner (figur 2). Fast det kan noteras att det senast undersökta året, 2017, som ligger i kölvattnet efter en stor invandringsvåg, tillhör de enstaka undantagen (figur 2). Av några undersökta attribut visar sig "utländsk bakgrund" vara mest överrepresenterat bland kontinuerliga socialbidragstagare (tabell 1) och det är den gruppen som huvudsakligen svarar för nyss nämnda geografiska nettoomfördelning. Den mellankommunala nettoomfördelningen bland kontinuerliga socialbidragstagare med svensk bakgrund är däremot obetydlig (tabell 2).

Med en binär logistisk regressionsanalys har undersökts vilka attribut som gör det mer sannolikt att en inflyttare till en minskande kommun har sin härkomst i storstäder och vice versa. Detta har undersökts det sista studerade året, 2017, strax efter en stor invandringsvåg, och som jämförelse tio år tidigare, 2007. Attributet kontinuerlig socialbidragstagare visar sig markant öka sannolikheten att en inflyttare till en storstadskommun har sin härkomst i en minskande kommun, men bara måttligt och bara vid det senare tillfället, att en inflyttare till en minskande kommun har sin härkomst i

en storstadskommun (tabell 3). Avslutningsvis kunde vi konstatera att kontinuerliga socialbidragstagare som flyttar från en storstadskommun till en minskande kommun har ett lägre kvarboende än andra människor som gör samma flytt, något som inte gäller socialbidragstagare som flyttar i motsatt riktning (figur 3 och 4).

Utifrån de data som har analyserats här antyder flyttströmmar alltså huvudsakligen en "social *import*" till storstadskommuner, snarare än en export därifrån. Effekten av fenomenet skärps dessutom om man tar hänsyn till hur de flyttande socialbidragstagarnas kvarboendegrader skiljer sig mellan de två kommungrupperna. Fast man kan förstås spekulera i om den avvikelse från det förhållandet som plötsligt inträffar det sista undersökta året, 2017, är början på en ny permanent ordning med motsatt nettoflyttriktning. Att pressuppmärksamheten har intensifierats mot slutet av 2010-talet skulle kunna tala för det. De kontinuerliga socialbidragstagarnas nettoflyttriktning (från minskande kommuner till storstadskommuner) står inte heller nödvändigtvis i motsättning till förekomst av social dumpning och hyresvärdar som drar nytta av den. Om inte sådana beteenden är av tillräcklig omfattning skulle de helt enkelt kunna ha "drunknat" i socialbidragstagarnas övriga flyttningar. Fast att på något annat övertygande vis belägga eventuella otillbörliga avsikter hos fastighetsägare eller storstadskommuner är nog svårt (jfr Statskontoret 2020 samt Delby 2020), och ligger i vilket fall utanför den här studiens anspråk.

De mellankommunala dispyter som har uppmärksammats här kan alltså följas i pressinlägg sedan decennier och möjligen är de den senaste delen i en följetong som började med "sockenkriget" för mer än 200 år sedan. I ett läge där avsikterna bakom kommuners och fastighetsägares handlingar är oklara och flyttströmmarnas budskap inte är helt entydigt, hyser jag inga illusioner om att de mellankommunala motsättningarna är på väg att upphöra. I grund och botten är det också tvetydigt om dispyten handlar om regler (t.ex. justeringen av EBO-lagen eller att på något vis hindra dumpningsbeteenden och "oseriösa" fastighetsägare) eller om fördelningen av ekonomiska bördor (kostnader för t.ex. socialbidrag). Det är nämligen inte säkert att regeljusteringar skulle påverka flyttströmmarna av bidragstagare.

Ett alternativt sätt att bilägga de återkommande mellankommunala dispyterna skulle kunna innebära att kostnaderna för socialbidrag på något vis tas ut nationellt. Det skulle visserligen inte nödvändigtvis hindra uppkomsten av geografiska koncentrationer av sociala problem, men skulle i högre grad göra uppgiften att hantera dem gemensam och minska kommunernas incitament att dumpa någon på andra sidan kommungränsen. Därmed skulle också bidragstagarnas situation bli mindre utsatt.

Av litteraturgenomgången framgick att socialbidragstagarnas flyttmönster hittills inte har varit särskilt uppmärksammat, utan snarare förekommit i förbigående i flera litteraturer. De resultat som presenterats här bygger på en grovt tillyxad operationalisering av socialbidragstagare och en geografisk indelning med nyanserings-

potential, men ligger väl i linje med tidigare slutsatser om att geografiskt varierande välfärd inte har stora effekter på flyttmönster och med segregationsforskningens rön om att utsatta grupper tenderar att hamna på samma platser. För vidare forskning inom området skulle betydelsen av förfinade operationaliseringar av socialbidragstagare med fördel kunna undersökas, liksom eventuella skillnader mellan kommuner i de två grupperna.

Referenser

- Alm, J. & Enami, A. (2017) Do government subsidies to low-income individuals affect interstate migration? Evidence from the Massachusetts Health Care Reform. *Regional Science and Urban Economics*, 66: 119–131.
- Amcoff, J., Niedomysl, T. & Östh, J. (2011a) Vart tar invandrarna vägen? Vidareflyttning under 00-talet bland nyanlända flyktning-, arbets- och äktenskapsinvandrare. *Demografisk rapport 2011:4*. Stockholms läns landsting.
- Amcoff, J., Niedomysl, T. & Östh, J. (2011b) "Pensionspuckeln": 55+-flyttningar till och från Stockholmsregionen. *Demografisk rapport 2011:2*. Stockholms läns landsting.
- Andersson, R. & Bråmås, Å. (2004) Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods. can area-based urban policies counteract segregation processes? *Housing Studies*, 19(4): 517–539.
- Baeten, G. & Listerborn, C. (2015) Renewing urban renewal in Landskrona, Sweden. Pursuing displacement through housing Policies. *Geografiska Annaler B*, 97(3): 249–261.
- Baeten, G., Westin, S., Pull, E. & Molina, I. (2017) Pressure and violence. Housing renovation and displacement in Sweden. *Environment and Planning A*, 49(3): 631–651.
- Beatty, C. & Fothergill, S. (2004) Economic change and the labour market in Britain's seaside towns. *Regional Studies*, 38(5): 461–480.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2007) Socialbidragstagandets dynamik. Varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3): 134–152.
- Björkqvist, K. (1996) Bostadsbolag föredrar tomma lägenheter framför bidragstagare. *Svenska Dagbladet*, 1996-08-23.
- Boffy-Ramirez, E. (2013). Minimum wages, earnings, and migration. *IZA Journal of Migration*, 2: 17.
- Borglin, Å. (2019) Bromölla befarar "social dumping". *Kristianstadsbladet*, 2019-11-19.
- Bråmås, Å. & Andersson, R. (2010) Who leaves rental housing? Examining possible explanations for ethnic housing segmentation in Uppsala, Sweden. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25: 335–352.
- Dahlqvist, M. (2019) *Skriftlig fråga till statsråd 2018/19:702. Export av socialt utsatta människor*.
- De Giorgi, G. & Pellizzari, M. (2009) Welfare migration in Europe. *Labour Economics*, 16: 353–363.
- Delby, J. (2020) Social dumping. Miss i rapport från Statskontoret. *Dagens Samhälle*, (40): 14.
- Edmark, K. (2007) *Påverkar olika hårda krav på aktivering av socialbidragstagare var man väljer att bo?* IFAU, Rapport 2007:26.
- Edmark, K. (2009) Migration effects on welfare benefit reform. *Scandinavian Journal of Economics*, 111(3): 511–526.
- Ekorre, P. (2020) Gävle är utsatt för social dumping. Det måste vi sätta stopp för. *Gefle Dagblad*, 2020-10-01.

- Eriksson, A. K. (2020) Minister agerar mot social dumpning. *TT Nyhetsbyrån*, 2020-01-14.
- Femenías, P., Jonsdotter, L., Knutsson, A., Forsemalm, J. & Karlsson, R. (2019) *Flytt i samband med renovering. Preliminära resultat från en pilotstudie*. Göteborg: Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik, Avdelningen för Byggnadsdesign, Chalmers tekniska högskola.
- Fisher P. A. & Malmberg G. (2001) Settled people don't move. On life course and (im-)mobility in Sweden. *International Journal of Population Geography*, 7(5): 357–371.
- Fiva, J. H. (2009) Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity. *Journal of Public Economics*, 93: 529–540.
- Fritze, G. (2015) Vellinge sysslar med social dumpning. *SVT*, 2015-11-05.
- Gard, A. & Lundgren, E. (2021) Investera i bostäder och människor för ökad jämlikhet. *Gefle Dagblad*, 2021-01-27.
- Godner, B. (2016) EBO – raka spåret till segregation. *SVT Opinion*, 2016-02-10.
- Godner, B. (2018) *Yttrande över betänkande från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22)*. Södertälje kommun.
- Goodman, L. (2017) The effect of the affordable care act Medicaid expansion on migration. *Journal of Policy Analysis and Management*, 36(1): 211–238.
- Gramlich, E. & Laren, D. (1984) Migration and income redistribution responsibilities. *The Journal of Human Resources*, 19(4): 489–511.
- Grander, M. (2017) New public housing. A selective model disguised as universal? Implications of the market adaption of Swedish public housing. *International Journal of Housing Policy*, 17(3): 335–352.
- Grander, M. (2018) Off the beaten track? Selectivity, discretion and path-shaping in Swedish public housing. *Housing, Theory and Society*, 36(4): 385–400.
- Gustafsson, A. (2020) Allt större problem med social dumpning i Heby. *Uppsala Nya Tidning*, 2020-11-27.
- Gustafsson, B. A. (2013) Social assistance among immigrants and natives in Sweden. *International Journal of Manpower*, 34(2): 126–141.
- Hedman, L., van Ham, M. & Manley, D. (2011) Neighbourhood choice and neighbourhood reproduction. *Environment and Planning A*, 43(6): 1381–1399.
- Helsingborgs Dagblad (1998) Dyrt lockbete för flyktingar. Kommunen trött på "oseriösa" fastighetsägare. *Helsingborgs Dagblad*, 1998-11-06.
- Hussénius, K. (2019) Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden. *Nordic Social Work Research*. Stockholm: Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan.
- Höen Bustos, E. (2020) Var ska "socialfallen" bo om inte i allmännyttan? *Avesta Tidning*, 2020-02-21.
- Jofre-Monseny, J. (2014) The effects of unemployment protection on migration in lagging regions. *Journal of Urban Economics*, 83: 73–86.
- Johansson, C. (2017) Vinner mot kommun. Har rätt till bidrag trots flytt till ort med hög arbetslöshet. *Dagens Juridik*, 2017-05-23.
- Johansson, E-L. (2019) Ewa-Leena Johansson. Rika kommuner skyfflar över ansvaret för nyanlända till andra. *Nerikes Allehanda*, 2019-09-02.
- Knutson, M. (2019) Kostnaderna dumpas i de fattiga kommunerna. *Expressen*, 2019-07-21.
- Löfstrand, J. (2021) Rika kommuner sviker och dumpar människor. *Aftonbladet*, 2021-02-01 samt replik 2021-02-07 och slutreplik 2021-02-09.
- McKinnish, T. (2005) Importing the poor. Welfare magnetism and cross-border welfare migration. *The Journal of Human Resources*, 40(1): 57–76.

- Mood, C. (2013) Social assistance dynamics in Sweden. Duration dependence and heterogeneity. *Social Science Research*, 42: 120–139.
- Olausson, P. (2016) Rotehjonet och döden. Fattigdomens betydelse för socknarnas formering. I: *Den svenska socknen. Riksarkivets årsbok 2016*, 81–98.
- Olsson, L. (1999) Kommuntvister drabbar utsatta. *Svenska Dagbladet*, 1999-01-09.
- Oscarsson, M. (2021) *Interpellation till statsråd 2021:230. Kommuners medverkan till ofrivillig bosättning i en annan kommun.*
- Polanska, D. V. & Richard, Å. (2018) Bortträngning pågår. Renovering som kulturellt trauma. *Sociologisk forskning*, 55(2–3): 415–439.
- Regeringen (2020) Uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. Regeringsbeslut Fi2019/03535K, Fi2019/03928K, Fi 2020/00543K.
- Schwarz, A. L. & Sommers, B. D. (2014) Moving for Medicaid? Recent eligibility expansions did not induce migration from other states. *Health Affairs*, 33(1): 88–94.
- SFS (2019) *Lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* Justitiedepartementet. SFS 2019:1204.
- Sjöstedt, S. (2019) Det är här rika städer dumpar sina oönskade. *Tidningen Ångermanland*, 2019-09-30.
- Statskontoret (2020) *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. En kartläggning.* Statskontoret 2020:19.
- Stjernfeldt-Jammeh, K. (2018) Välkommen till en packad trea i Malmö, Kristersson. *Svenska Dagbladet*, 2018-02-24.
- Stranz, H., Karlsson, P. & Wiklund, S. (2017) Det yttersta skyddsnätet. Om beslutsfattande i socialbidragsärenden i Sverige. *European Journal of Social Work*, 20(5): 711–723.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2011) I välfärdssamhällets marginal. Om socialbidragstagande bland ensamstående mödrar av svensk och utländsk härkomst. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(1): 42–62.
- Swedin, D. (2019) Stockholm dumpar hemlösa på landet. Social export till Hagfors, Filipstad & Ljusnarsberg. *Aftonbladet*, 2019-07-22.
- Wallin, T. (2019) Bengtsfors i blickpunkten. *Dalslänningen*, 2019-09-17.
- Ward, K. J. (2015) Geographies of exclusion. Seaside towns and houses in multiple occupancy. *Journal of Rural Studies*, 37: 96–107.
- Westerdahl, S. (2020) Fastighetsutveckling. Pågående förändringsprocesser på bostadsmarknaden. I: M. Gerell, P-O. Hallin, K. Nilvall & S. Westerdahl (red.) *Att vända utvecklingen. Från utsatta områden till trygghet och delaktighet.* MAPIUS 26, 59–67.
- Åslund, O. (2005) Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants. *Regional Science & Urban Economics*, 35: 141–165.

Gabriella Scaramuzzino & Roberto Scaramuzzino

Hat, hot och kränkningar mot ledare

Politisk, rumslig och personlig kontroll av civilsamhället

Hate speech, threats and harassment against leaders: Political, spatial and personal control of civil society

People who are active in the public debate testify to a tougher climate, and a number of chairpersons for civil society organizations (CSOs) have resigned after being threatened and harassed, which has been highlighted in the media. However, our knowledge of hate speech, threats and harassment against civil society leaders is limited. The aim of this article is to explore the extent to which leaders of Swedish CSOs are subjected to hate speech, threats and harassment and which factors can explain why some have been subjected and others not. The article examines the importance of several factors linked to three dimensions: the visibility of the leaders in the public debate (at demonstrations, on traditional media and on social media), the policy area in which they are active, and their social background (gender, age and country of birth). Based on the role of CSOs as a critical voice, these dimensions can be interpreted as forms of control to which actors are subjected through hate speech, threats and harassment – a spatial control based on *where* they express themselves, a political control based on *what* they express, and a personal control based on *who* is expressing themselves. The article draws on a survey from 2017 with answers from 140 civil society leaders (50 percent response rate) for well-established CSOs active in the social welfare policy area. The results show that one in three leaders has been subjected to hate speech, threats and harassment. The results also show that young, female and foreign-born leaders as well as leaders active in the policy fields of “sexuality and LGBT” as well as “gender-based violence and gender equality” are more likely to be subjected to this. This can cause in particular young, female and foreign-born civil society leaders to avoid speaking up in the public space, which may have negative consequences for democracy.

Gabriella Scaramuzzino är fil.dr. i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Roberto Scaramuzzino är docent i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet

Kontakt: gabriella.scaramuzzino@soch.lu.se

Inledning

Syftet med artikeln är att belysa i vilken utsträckning ledare i det svenska organiserade civilsamhället blir utsatta för hat, hot eller kränkningar och undersöka faktorer som kan förklara att vissa blir utsatta och andra inte. Artikeln baseras på en enkätstudie med svar från 140 civilsamhällesledare i Sverige. Med det civila samhället menas en arena "skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen" (Prop. 2009/10:55, s.28). Det civila samhället består på så vis av kollektiva aktörer som kan vara både formella och informella organisationer. Denna studie handlar om ledare för formella, etablerade organisationer som är aktiva på nationell och regional nivå (i Skåne) inom det sociala området. Den vanligaste organisationsformen i det civila samhället i Sverige är den ideella föreningen, en medlemsbaserad organisation där både individer och organisationer kan ingå (SCB 2010; Johansson, Scaramuzzino & Wennerhag 2019). Civilsamhällesledare fungerar som ansiktet utåt för de organisationer som de leder och företräder. De är därför ofta synliga i den offentliga debatten.

Människor som får medial uppmärksamhet, som uttalar sig i en fråga eller som lägger upp en bild på sociala medier, riskerar att utsättas för hat, hot och kränkningar. Hat, hot och kränkningar är ett samlingsbegrepp för olika typer av våld och innefattar därför allt från nedvärderande och hatiska kommentarer, hot om våld, skadegörelse till fysiskt våld. Det kan ibland vara svårt att avgöra vad som är hat, hot och kränkningar eftersom en liknande situation kan uppfattas olika av olika individer. Inom olika organisationer har det också skapats olika kulturer kring vad som bör "tålas" och vad som kan betraktas som "en del" av arbetet eller uppdraget (se t.ex. Scaramuzzino 2020). Det skapar metodologiska utmaningar för hur fenomenet ska kunna undersökas, särskilt också med tanke på att brotten sällan polisanmäls (SOU 2013:19). I den här studien utgår vi ifrån ledarnas egna upplevelser av att ha blivit utsatta.

En del fall har uppmärksammats i media. Till exempel beslutade ordförande för Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) i Stockholm att lämna sin post efter hot i sociala medier och skadegörelse mot hemmet (Gerdfeldter 2017). IFK Göteborgs ordförande beslutade också att avgå efter att bland annat ha fått ta del av banderoller med hatbudskap (Tivemo 2017).

Rädslan för att utsättas för hat, hot och kränkningar kan leda till ett krympande offentligt rum där vissa röster riskerar att tystas. Det påverkar och inskränker människors vardag, men det utgör också ett hot mot demokratin (se t.ex. Nadim, Fladmoe & Wessel-Aas 2016; Eggebo & Stubberud 2016 om Norge; Löfgren Nilsson 2016 om journalister; Bladini 2017 för en kunskapsöversikt med fokus på Norden), särskilt när det riktas mot de aktörer som har en opinionsbildande och röstbärande roll, däribland organisationer i det civila samhället. Den centrala rollen som organisationer i det civila samhället har betonas både inom forskningen och i politiken (se t.ex.

Wijkström & Lundström 2002; Linde & Scaramuzzino 2017; Prop 2009/10:55). Civilsamhällesorganisationers ”röstbärande” funktion tas upp i propositionen ”En politik för det civila samhället”. Propositionen betonar att de ”... kan ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. De kan agera påtryckare och kritisera den offentliga maktutövningen och på så sätt fungera som en motvikt till och dialogpartner för den offentliga makten” (Prop. 2009/10:55, s.42).

Den tidigare forskningen som finns på området visar att hat, hot och kränkningar mot olika grupper i samhället är ett växande problem (se t.ex. Iftikhar, Roshan & Faizia 2016; Bladini 2017 för en nordisk översikt). Den omfattande och ökade förekomsten av hat, hot och kränkningar kopplas ofta samman med den ökande digitaliseringen i samhället, i synnerhet användningen av internet och sociala medier (jfr Scaramuzzino 2020). Näthat har på så vis fått mycket uppmärksamhet både i den offentliga debatten och i forskningen (se t.ex. Svensson & Dahlstrand 2014; Löfgren Nilsson 2015; Dunkels 2016; Iftikhar, Roshan & Faizia 2016) och har definierats på många sätt. Flera definitioner utgår från hatbrott och/eller diskrimineringsgrunderna (se t.ex. Sackemark et al. 2015; Bladini 2017). Näthat är inte en juridisk term, utan ett samlingsbegrepp för olika sorters hat, hot och kränkningar som utspelar sig på ”nätet”, det vill säga genom internet och sociala medier. Det kan riktas mot en individ eller grupp på grund av dess kön, könsidentitet, etnicitet, religion, sexuella läggning eller funktionshinder (jfr Cohen-Almagor 2011; Delgado & Stefancic 2014) men också mot de individer och organisationer som på olika sätt talar för dessa grupper, till exempel civilsamhällesorganisationer och deras representanter.

Studier visar att det inte enbart är enskilda individer som hotas, utan det är också vanligt förekommande med digitala hatkampanjer och drev som förs av organiserade grupper via sociala medier (jfr Kaati 2017). De här kampanjerna är inte nödvändigtvis avgränsade till nätet eftersom kommunikation som sker online och offline alltmer överlappar varandra (jfr Johansson & Scaramuzzino 2019). En och samma person kan till exempel få dödshot via sms, hatkommentarer på Facebook, bildäcken sönderskurna och lägenhetsdörren förstörd inom ramen för en sådan kampanj. Därför fokuserar inte studien enbart på näthat, utan på hat, hot och kränkningar generellt, oavsett på vilken arena det framförs. Dock undersöker vi om synlighet på olika arenor påverkar om ledare blir utsatta.

Rädslan för att utsättas för hat, hot och kränkningar kan leda till att civilsamhällesorganisationer och deras ledare blir mindre kritiska och radikala samt håller tillbaka åsikter och argument som de vet kommer att leda till olika typer av repressalier, som på sikt riskerar att få allvarliga konsekvenser för demokratin. Forskning om andra grupper som deltar i det offentliga samtalet visar att rädslan för att utsättas för hot leder till minskad synlighet i det offentliga rummet och till självcensur (se t.ex. Löfgren Nilsson 2015 om journalister; Scaramuzzino 2020).

Tidigare forskning

Kunskapen om förekomsten av hat, hot och kränkningar mot civilsamhällesledare är mycket begränsad, både internationellt och i Sverige, trots att dessa ledare har en viktig roll för demokratin. Ett undantag är en kartläggning som genomförts inom ramen för Statens offentliga utredningar (se t.ex. SOU 2013:19) om brottslighet i samband med idrottsarrangemang. Inom den kartläggningen har våld, hot och trakasserier mot flera aktörer undersökts, inklusive vd, klubbdirektörer och sportchefer för idrottsföreningar. När det kommer till våld och trakasserier mot civilsamhällesledare verkar forskningen mest ha fokuserat på hur stater, och i synnerhet auktoritära regimer, på olika sätt förtrycker oppositionella aktörer och civilsamhället, och där internet och sociala medier har blivit ytterligare ett medel för detta (se t.ex. Pearce 2015 om trakasserier mot oppositionen i Azerbajdzjan; Kargar & Rauchfleisch 2019 om situationen i Iran). Den här studiens bidrag motiveras på så vis i relation till två forskningsområden: forskning om hat, hot och kränkningar som i huvudsak har förbiset civilsamhällesledare som grupp och forskning om det civila samhället som inte har tagit sig an frågan mer än i relation till olika staters repressiva åtgärder. Därför kommer studien att förankras i tidigare resultat från studier av hat, hot och kränkningar riktade mot andra grupper och i relevanta teoretiska perspektiv om det civila samhällets relation till det omgivande samhället.

Det finns flera studier som särskilt fokuserar på näthat, till exempel av hela den norska befolkningen (Nadim, Fladmoe & Wessel-Aas 2016) eller ungdomar i Sverige (se t.ex. Svensson & Dahlstrand 2014; Dunkels 2016; Friends 2017). Komparativa studier om näthat har också genomförts (t.ex. Hawdon, Oksanen & Räsänen 2017). När det kommer till specifika yrkesgrupper har en del svenska studier visat att näthatet i arbetslivet har ökat (Journalistförbundet 2009; Göransson et al. 2011; Löfgren Nilsson 2015; Novus 2016; se Löfgren Nilsson 2016 för undantag). Vissa yrkesgrupper verkar vara mer utsatta för hat, hot och kränkningar än den arbetande befolkningen som helhet, till exempel politiker, journalister, opinionsbildare, socialsekreterare, lärare, poliser, domare, advokater, åklagare (Patel & Holmberg 2015; Scaramuzzino 2020; Scaramuzzino, kommande).

En grupp som har undersökts i större utsträckning är förtroendevalda politiker. De kan ses som representanter både för statliga institutioner (riksdag, regering, kommunfullmäktige etc.) och politiska partier. Politiska partier har ibland inkluderats i det organiserade civilsamhället, inte minst på grund av att deras vanligaste organisationsform är en ideell förening (se t.ex. Vogel et al. 2003 Scaramuzzino & Wennerhag 2019). Vi väljer dock i den här studien att inte inkludera politiska partier eftersom de inte bara representerar olika intressen och ideologier (i likhet med andra ideella föreningar) utan förser också de valda församlingarna med representanter som fattar politiska beslut på olika administrativa nivåer (från lokal nivå till EU)

(Dahl 2011) och kan därför inkluderas i den offentliga sektorn. Tidigare studier om hat, hot och kränkningar mot politiker är dock särskilt relevanta som bakgrund till vår studie eftersom deras roll i politiska partier är lik den som civilsamhällesledare har i sina organisationer.

Studier om hot, våld och trakasserier mot politiker visar att fenomenet har ökat från 20 procent 2012 (Krantz, Wallin & Wallin 2012) till 25 procent 2016 (Frenzel 2017). Resultaten pekar på att de politiker som är mest drabbade är storstadspolitiker, ordförande och riksdagsledamöter (Frenzel 2017; Bertolino 2017). Andra undersökningar visar att offentliga personer ofta utsätts för hatfulla kommentarer i sociala medier. Politiker nämns oftare än journalister och andra publika personer (se t.ex. Kaati 2017 om främlingsfientliga digitala miljöer).

Precis som ledare för politiska partier företräder civilsamhällesledare ofta organisationer som står för någon form av ideologi (Segnestam-Larsson 2018) och för olika värderingar och normer, till exempel religiösa, politiska eller kulturella värderingar (Anheier 2005). Det kan vara allt från fackföreningar, kulturföreningar, religiösa samfund, politiska organisationer, identitetsorganisationer till idrottsklubbar som driver frågor om kön, könsidentitet, etnicitet, religion, sexuell läggning eller funktionshinder. Som organisationernas ansikte utåt och frontfigurer kan därför ledare i civilsamhället förväntas vara särskilt utsatta för hat, hot och kränkningar på grund av de värderingar, visioner och ideologier de representerar genom sitt ledarskap.

Teoretiska perspektiv och hypoteser

Mycket av den tidigare forskningen på området har en beskrivande ambition och visar på *omfattning* av hat, hot och kränkningar, där olika grupper jämförs. Oftast är denna forskning publicerad i rapporter som getts ut av olika myndigheter och saknar därför en tydlig teoretisk inramning. Det finns dock inslag av en ambition att förklara där undersökningar empiriskt försöker reda ut vilka faktorer som verkar öka eller minska risken att bli utsatt. I den här studien har vi valt att fokusera på tre uppsättningar faktorer som kan tänkas påverka huruvida vissa individer är mer utsatta än andra. De kan relateras till följande dimensioner: *synlighet i den offentliga debatten*, *politikområde* och *den personliga bakgrunden*. Utifrån civilsamhällets roll som kritisk röst i det offentliga rummet kan dessa tre tolkas som olika dimensioner av den kontroll och styrning som ledarna utsätts för i samband med att hat, hot och kränkningar riktas mot dem – en rumslig kontroll baserad på *var* ledarna uttrycker sig, en politisk kontroll baserad på *vad* de uttrycker och en personlig kontroll baserad på *vem* som uttrycker sig.

Nedan redogör vi för dessa dimensioner och på basis av den tidigare forskningen formulerar vi tre hypoteser som vi kommer att följa upp i vår analys. Även om flera av

studierna har några år på nacken och saker kan ha förändrats sedan dess, formulerar vi hypoteserna i linje med tidigare forskning. På så vis kan vi undersöka om våra resultat ligger i linje med tidigare forskning om hat, hot och kränkningar mot andra samhällsgrupper. Vi försöker även att placera de tre dimensionerna av kontroll och styrning inom en bredare teoretisk referensram. Den teoretiska referensramen kan delas in i tre skilda perspektiv som synliggör och motiverar de faktorer som kan tänkas påverka om civilsamhällesledare blir utsatta för hat, hot eller kränkningar: 1) synlighet i den offentliga debatten utifrån teorier om medias roll och funktion för sociala rörelser och intressegrupper, 2) olika frågors plats i den offentliga debatten utifrån teoretiska perspektiv om sociala rörelser inramning av frågor i relation till filterbubblor och dagordning samt 3) den sociala bakgrundens betydelse för ledares tillskrivna legitimitet utifrån ett intersektionellt perspektiv.

Synlighet i den offentliga debatten

Forskning om sociala rörelser betonar massmedias betydelse i att skapa och kanalisera bilden av organisationer, vilket spelar en viktig roll i att förstärka eller undergräva civilsamhällesledares makt och auktoritet (jfr Nepstad & Bob 2006; Morris & Staggenborg 2004). Forskning om intressegrupper fokuserar i stället på hur media är ett viktigt verktyg för organisationer i det civila samhället att få ut sitt budskap, påverka den allmänna opinionen och politiken (Beyers 2004). Uppkomsten av internet och sociala medier har vidare gett organisationer i det civila samhället nya kanaler för att kommunicera med sin omgivning (Scaramuzzino & Scaramuzzino 2017) och nya möjligheter att engagera sig i proaktiva strategier för att skapa legitimitet för organisationen (Snow et al. 2014). Detta ger särskilt de ledare som uttalar sig för organisationen en synlighet som gör att de kan bli måltavlor för hat, hot och kränkningar.

Den första dimensionen vi undersöker är därför *synlighet i den offentliga debatten*. Den tidigare forskningen skiljer inte alltid mellan var personen är synlig och var hen har mottagit hat, hot eller kränkningar. Flera tidigare studier (Löfgren Nilsson 2017; Frenzel 2017; Bertolino 2017) har visat att personer som har mottagit hat, hot och kränkningar har gjort det främst via internet och sociala medier. Ju mer personen var synlig, desto mer ökade risken att bli utsatt. Det har argumenterats för att digitaliseringen har till exempel bidragit till att journalister blivit mer synliga men även lätta att nå, vilket skulle förklara varför de hot som riktats mot journalister har framförts i huvudsak digitalt (Löfgren Nilsson 2017). Politiker verkar också ha blivit hotade eller trakasserade, främst via sociala medier och via e-post både på nationell (Frenzel 2017) och på lokal nivå (Bertolino 2017). Vi undersöker inte genom vilken kanal ledarna har tagit emot hat, hot eller kränkningar, men vi prövar en hypotes som kan kopplas till debatten om digitaliseringens konsekvenser:

H1: Ledare i det civila samhället som är aktiva på sociala medier är mer utsatta för hat, hot eller kränkningar än de som inte är det.

För att pröva den hypotesen kommer vi även att undersöka betydelsen av synlighet i andra arenor, som traditionella medier och demonstrationer.

Politikområde och sakfråga

Forskning pekar på att sociala mediers inbyggda struktur skapar så kallade "filterbubblor", som i sin tur kan leda till ett alltmer polariserat och segmenterat offentligt rum där individer tenderar att interagera med likasinnade (Pariser 2012). När man enbart möter likasinnade, kan det skapas en känsla av ett "vi" som står mot ett "dem" (Putnam 2000) som kan bli en grogrund och skapa möjligheter för att rikta hat, hot och kränkningar mot ledare som står för motsatta värderingar, åsikter och ideologier. Det blir särskilt relevant i de frågor som uppfattas som centrala och där opinionen är polariserad. Vilka frågorna är beror bland annat på utfallet av den konkurrens som utspelar sig mellan olika sakfrågor om den offentliga uppmärksamheten i media och i andra offentliga arenor. På längre sikt skapar denna dynamik möjligen förändringar i vilka frågor som är högst upp på dagordningen (Hilgartner & Bosk 1988) och vilka som är känsliga och konfliktfyllda. Organisationer i det civila samhället är själva aktiva i att rama in "sin" fråga som viktig och prioriterad (jfr Snow et al. 2014).

Den andra dimensionen vi undersöker är därför *politikområde*. Studier om huruvida vissa ämnen i nyhetsrapporteringen genererar mer näthat än andra har visat att näthat riktat mot en specifik individ eller grupp var vanligast i samband med nyheter som berörde religion och tro, migration och asyl samt jämställdhet. De ämnen som genererade minst näthat var vetenskap och teknologi, miljö och klimat, barn och unga samt social- och omsorgsområdet (Zuleta & Burkal 2017). En svensk studie av journalisters situation visade också att de ämnen som genererade mest hat, hot och kränkningar var bevakningen av flyktingar, immigrationsfrågor och asylsökande (Löfgren Nilsson 2017), men ämnen som vägtullar, dieter, miljöfrågor, religion och vargar kunde också generera hat, även om det förekom i lägre utsträckning (Löfgren Nilsson 2016). Baserat på de här tidigare studierna kommer vi att testa följande hypotes:

H2: Ledare i det civila samhället som är engagerade i frågor kring flyktingar, migration och jämställdhet är mer utsatta för hat, hot eller kränkningar än de som är engagerade i andra frågor (t.ex. miljö och fattigdom).

Den sociala bakgrunden

Den tredje dimensionen är individens *sociala bakgrund* och kan kopplas till ledares tillskrivna legitimitet att uttala sig i olika frågor. Genom sina ledare måste

nämligen organisationer i det civila samhället interagera med sin omgivning för att uppnå legitimitet som lämpliga och accepterade aktörer, vars aktiviteter kan motiveras i termer av värderingar, normer, lagar och förväntningar (Brown 2008). Ledarnas egenskaper i termer av social bakgrund, kvalifikationer, tidigare arbetslivserfarenheter och motiv för engagemang, verkar spela en viktig roll i legitimeringen av ledare i det civila samhället (Meeuwisse & Scaramuzzino, kommande). Rimligtvis kan ledarnas personliga egenskaper i termer av ålder, kön, utländsk bakgrund både fungera som legitimerande och de-legitimerande, både internt inom rörelsen och externt inför samhällets ögon (cf. Meeuwisse & Scaramuzzino, kommande). Dessa kategoriseringar är beroende av hur relationer av överordning och underordning skapas och upprätthålls i samhället. Ojämlighet bygger nämligen på föreställningar, åsikter och handlingar i skärningspunkten mellan samspelande kategorier som kön, sexualitet, klass och etnicitet (Mattsson 2015). En ledare som tillskrivs tillhörighet till en eller fler underordnade kategorier löper, utifrån ett intersektionellt perspektiv, potentiellt större risk att bli ifrågasatt och utsatt för hat, hot och kränkningar.

Befolkningsundersökningar har visat att fler kvinnor än män har utsatts för hot eller våld i sitt arbete (Arbetsmiljöverket 2014). Studier som specifikt tagit upp frågan om näthat har dock visat på olika resultat. Flera studier av näthat har visat att kvinnor och män utsatts för hat, hot och kränkningar i ungefär lika stor utsträckning (Eggebo, Sloan & Aarbakke 2016; Nadim, Fladmoe & Wessel-Aas 2016; Bertolino 2017). Det finns dock studier som visat att kvinnor som uttryckte sig i det offentliga rummet för jämställdhet och för ett tolerant mångkulturellt samhälle var särskilt utsatta för hat, hot och kränkningar på internet och i sociala medier (Edström 2016). Studier bland unga och unga vuxna har visat också att kvinnor var mer utsatta än män (Svensson & Dahlstrand 2014; Hagen 2015). Det finns alltså flera studier som visat att kvinnor var mer utsatta än män och studier som pekar på att de var lika utsatta. Enbart ett fåtal studier har pekat på att män var mer utsatta än kvinnor (t.ex. gällande journalister, se Löfgren Nilsson 2017).

Forskning har också visat på samband mellan utsatthet för hat, hot och kränkningar och ålder, där yngre generellt verkade mer utsatta, till exempel för hot och våld i arbetet (Patel & Holmberg 2015; Frenzel 2017). Det finns också undersökningar som har testat vilken roll födelseland och etnicitet spelar. Studier har visat till exempel att unga kvinnor med minoritetsbakgrund var mer utsatta än andra (Hagen 2015) och att män med utländsk bakgrund blivit hotade och utsatta för våld och trakasserier oftare än män med svensk bakgrund (Frenzel 2017). Personer från Mellanöstern och personer födda utanför västvärlden verkade vara särskilt utsatta (Zuleta & Burkal 2017). Dessa resultat leder oss till att formulera följande hypotes:

H3: Ledare i det civila samhället av kvinnligt kön, ung ålder och/eller utrikesfödda är mer utsatta för hat, hot eller kränkningar än andra ledare.

Metod och data

Artikeln är baserad på en enkätundersökning som genomfördes hösten 2017. Ledarna i studien har valts ut utifrån att de leder civilsamhällesorganisationer som är verksamma på nationell och regional nivå i Skåne. Studien fokuserar på ideella organisationer som på olika sätt är aktiva inom det – i bredare mening – sociala området. Organisationerna är på olika sätt engagerade i frågor som handlar om social välfärd inklusive integration och migration. De organisatoriska positioner som inkluderats i undersökningen är ordförande, generalsekreterare (eller motsvarande) och deras ställföreträdare.

Urval av organisationer

Urvalsprocessen har följt två steg. För det första har relevanta organisationer identifierats genom listor över organisationer som deltagit i nationella konferenser inom det sociala området. Även på regional nivå har listor av deltagare på regionala konferenser screenats men också listan över medlemmar i regionala nätverk och paraplyorganisationer för det civila samhället. 136 organisationer har identifierats, 100 på nationell nivå och 36 på regional nivå. Urvalet omfattar många intresseorganisationer för till exempel kvinnor, pensionärer och etniska grupper. Det ingår också humanitära organisationer och solidaritetsorganisationer, kulturorganisationer och organisationer som är involverade i folkbildning. De 136 organisationerna representerar väl de nationella och regionala (för Skåne) civilsamhällesorganisationer som är aktiva inom det sociala området och som har en etablerad position i relation till politiken. Det betyder att informella organisationer, rörelser men också radikala organisationer som har en mer konfliktfylld relation till staten inte har inkluderats i studien. Urvalet kan därför inte ses som representativt för hela det svenska civilsamhället, som består av över 200 000 organisationer, främst aktiva på lokal nivå (jfr Scaramuzzino & Wennerhag 2017).

Urval av individuella ledare

Det andra steget bestod av att identifiera både valda och rekryterade ledare i organisationerna. Av de organisationer som ingick i studien hade vissa endast en vald ledare, ordföranden, medan de flesta också hade en andra anställd ledare med mer administrativ ledningsfunktion, ofta benämnd generalsekreterare, vd, rektor, verksamhetsansvarig eller liknande. Även suppleanterna (vice ordförande och vice generalsekreterare) inkluderades. De två typerna av ledare har det högsta politiska och

administrativa ansvaret för verksamheten och har uppdraget att representera organisationen gentemot omgivningen.

Genom organisationernas webbplatser kunde vi inhämta de flesta e-postadresserna till ledarna för att kunna skicka ett elektroniskt frågeformulär. Totalt identifierades 211 ledare med en giltig e-postadress på nationell nivå och 69 på regional nivå för totalt 280 ledare. Meddelandet, som innehöll länken till frågeformuläret, uppgav att respondenterna tillfrågades att svara på enkäten eftersom de hade en ledande ställning i det civila samhället. De förväntades därför inte svara som ledare för en viss organisation, snarare som individer.

Av etiska skäl annonserades undersökningen till alla ledare två veckor i förväg för att ge dem möjlighet att välja bort att delta i studien. Frågeformuläret skickades ut följt av tre påminnelser under hösten 2017. Den allmänna svarsfrekvensen var 50 procent, både på nationell och på regional nivå, med totalt 140 svar. Enkätens anonymitetsskydd gör det inte möjligt att identifiera vilka respondenter som besvarat enkäten och vilka som inte gjort det. En bortfallsanalys har dock genomförts av både kön och position i organisationen (ordförande och generalsekreterare) eftersom fördelningen av dessa variabler var känd från populationen och vi ställde relaterade frågor i enkäten. Den här analysen visar ingen snedfördelning i någon av dessa variabler.

På grund av de urvalskriterier som beskrivits för organisationerna, kan enkätresultaten ses som generaliserbara för ledare för nationella och regionala organisationer (i Skåne) som är etablerade inom det sociala området.

Analysmetod

Den beroende variabeln i analysen fokuserar på om civilsamhällesledare har blivit utsatta för hat, hot eller kränkningar. Variabeln bygger på en självskattning och mäter ledarnas egna uppfattning av att ha blivit utsatta och belyser inte de faktiska händelser som lett till denna uppfattning.

Analysen bygger inledningsvis på univariata och bivariata analyser, där olika oberoende variabler testas som förklarande faktorer till varför vissa ledare blir utsatta medan andra inte blir det. Frågorna som analysen bygger på presenteras efterhand tillsammans med de svarsalternativ som respondenterna tagit ställning till.

Som signifikans- och sambandsmått använder vi oss av Cramer's V, ett sambandsmått som används i bivariata analyser där variablerna är nominala. I Cramer's V anges sambandet med en siffra mellan noll och ett. Siffran noll anger att variablerna inte är korrelerade alls, medan ett anger en fullständig korrelation. Om vi är ute efter orsaksamband betyder noll att variationen i den beroende variabeln inte på något sätt kan förklaras av den oberoende variabeln. En etta betyder däremot att all variation i den beroende variabeln kan förklaras av den oberoende variabeln. Värdena vi presenterar

i artikeln ligger någonstans mellan dessa "extremer". Signifikansen i sambandet anges med hjälp av asterisker enligt följande: *** $\leq 0,001$; ** $\leq 0,01$; * $\leq 0,05$; † $\leq 0,10$.

I andra delen av analysen använder vi oss av en multivariat analysmetod (binär logistisk regression) för att testa betydelsen av alla de valda faktorer som kan påverka den beroende variabeln samtidigt. Alla variabler har omvandlats till binära variabler, det vill säga variabler som har två värden, 0 eller 1 ("dummyvariabler"). I tabellen presenterar vi standardfelet (SE), förväntad beta-koefficient (Exp [B]) och nivå av signifikans (*). SE är ett spridningsmått på hur medelvärden avviker från väntevärdet och används för att beräkna signifikansen och kommer inte att tas upp i analysen. Exp (B) mäter den förväntade förändringen av den beroende variabeln vid förändring av den oberoende variabeln. Det betyder att när Exp (B) är högre än 1 är korrelationen med den beroende variabeln positiv medan ett lägre tal visar en negativ korrelation. Även i regressionen anges signifikansen i sambandet med hjälp av asterisker enligt följande: *** $\leq 0,001$; ** $\leq 0,01$; * $\leq 0,05$; † $\leq 0,10$. De två sista raderna i tabellen visar antalet respondenter som ingår i modellen (N) och förklaringsnivån för modellen (R-square).

I den första delen av analysen testar vi alltså alla oberoende variabler en och en mot vår beroende variabel. I dessa bivariata analyser behåller vi alla alternativen i ursprungsfrågan. Den multivariata analysen möjliggör att se effekten av alla variabler samtidigt. Nackdelen med den analysmetoden är att i omräkningen av alla variabler till binära försvinner en hel del variation i respondenternas svar. Dessutom inkluderas enbart de respondenter som har svarat på alla frågor som inkluderats i regressionen. Det interna bortfallet kan därför bli mer påtagligt. Det blir därför viktigt att diskutera huruvida sambanden som visats i de bivariata analyserna bekräftas av resultaten av den multivariata analysen.

Resultat

Först börjar vi med att undersöka i vilken utsträckning civilsamhällesledare har blivit utsatta för hat, hot eller kränkningar. Frågan vi ställde löd: "Har du någonsin upplevt att du har blivit utsatt för hat, hot eller kränkningar i din funktion som ledare i det civila samhället?" Frågan avgränsar på så vis hatet, hoten eller kränkningarna till att ha riktats mot respondenten i egenskap av ledare av en civilsamhälleorganisation, underförstått inte som privatperson. Tabell 1 visar andelen som svarade "ja" respektive "nej" på frågan.

Tabell 1. Andel ledare som har blivit utsatta och inte utsatta för hat, hot eller kränkningar

Utsatt för hat, hot eller kränkningar	Procent	N.
Ja	31,4	44
Nej	68,6	96
Totalt	100,0	140

Det kan vara viktigt att påpeka att vi inte har hittat några signifikanta skillnader mellan våra två urvalsgrupper, det vill säga mellan ledare på nationell och på regional nivå. Som tabellen visar har en av tre ledare någon gång blivit utsatt. Det blir viktigt att ha i åtanke i den fortsatta analysen, eftersom frågan om ledarna blivit utsatta utgör den beroende variabeln i nästkommande analyser.

Ju synligare, desto större risk för att bli utsatt

I följande tabell (tabell 2) undersöker vi sambandet mellan att vara utsatt för hat, hot eller kränkningar och i vilken utsträckning ledarna varit aktiva i sociala medier, vilket kan ha exponerat dem och deras åsikter för en publik i en arena som möjliggör enskilda individer att rikta hat, hot och kränkningar mot ledarna. Vår hypotes löd:

H1: Ledare i det civila samhället som är aktiva i sociala medier är mer utsatta för hat, hot eller kränkningar än de som inte är det.

Frågan som ställdes till respondenterna var "Hur många gånger under de senaste tolv månaderna har du engagerat dig i någon av följande aktiviteter?". För att kunna undersöka även andra arenor har vi tagit hänsyn till följande påståenden: "Deltagit i demonstration", "Uttryckt mina åsikter i traditionella media (t.ex. debattartikel)" samt "Uttryckt mina åsikter i sociala medier (t.ex. genom Facebook eller Twitter)". De alternativ som fanns att välja mellan var följande: "Ingen gång", "Någon gång i halvåret", "Någon gång i månaden", "Någon gång i veckan" och "Flera gånger i veckan". För att förenkla tabellen redogör vi bara för andelen som har blivit utsatta. De icke utsatta är resterande andel och redovisas inte i tabellen. Det betyder att om 20,7 procent av dem som aldrig demonstrerat hade blivit utsatta (första raden och första kolumnen), hade 79,3 procent inte blivit det (ej i tabellen). N. belyser antalet analyserade respondenter och inkluderar därför även ej utsatta eftersom de har analyserats men deras andel har inte redovisats.

Tabell 2. Andel ledare som har blivit utsatta i relation till i vilken utsträckning de varit aktiva i olika aktiviteter

	Demonstration		Traditionella media		Sociala medier	
	Utsatt	N.	Utsatt	N.	Utsatt	N.
Ingen gång	20,7	92	18,4	38	19,2	26
Någon gång i halvåret	54,3	46	32,9	70	31,3	32
Någon gång i månaden	100	2	40,7	27	22,6	31
Någon gång i veckan	0	0	50,0	4	27,3	22
Flera gånger i veckan	0	0	100,0	1	55,2	29
Totalt	31,4	140	31,4	140	31,4	140
Cramer's V.	0,349***		ej sig.		0,276*	

Tabellen visar på ett tydligt samband mellan att uttrycka sina åsikter genom demonstrationer och att bli utsatt för hat, hot eller kränkningar. ”Enbart” en av fem av dem som inte demonstrerar har blivit utsatt, medan mer än hälften av dem som någon gång i halvåret har demonstrerat har blivit utsatta.

När det kommer till traditionella media, kan det vara relevant att påpeka att ledarnas svar visar att de använder sig av den arenan för att uttrycka sina åsikter i större utsträckning än demonstrationer. Vi ser här ett liknande mönster som med demonstrationer, det vill säga en ökande utsatthet ju mer ledaren varit aktiv med att uttrycka sina åsikter i traditionella media. Skillnaderna är dock inte signifikanta.

Sociala medier är de kanaler som ledarna använder sig mest av och här finner vi ett samband mellan att använda sig av dessa kanaler och att vara utsatt för hat, hot eller kränkningar. ”Enbart” en av fem av dem som inte varit aktiva på sociala medier har blivit utsatt. Vi ser samtidigt att de som använder sig av de här kanalerna någon gång i månaden eller i veckan inte är mer utsatta än genomsnittet. Det verkar vara främst de som använder sociala medier flera gånger i veckan som är särskilt utsatta, eftersom mer än hälften har blivit utsatta för hat, hot eller kränkningar.

Analysen stödjer på så vis vår hypotes att användning av sociala medier ökar ledares utsatthet. Vi kan tillföra att även att delta i demonstrationer verkar ha samma effekt. Däremot hittar vi inga signifikanta samband mellan hat, hot och kränkningar och att ledarna har uttalat sig i traditionella media.

Större risk att bli utsatt inom politikområdet "sexualitet och hbtq" samt "kvinnofrid och jämställdhet"

Följande tabell (tabell 3) visar på eventuella samband mellan utsatthet för hat, hot eller kränkningar och politikområde. Vi utgår ifrån följande hypotes:

H2: Ledare i det civila samhället som är engagerade i frågor kring flyktingar, migration och jämställdhet är mer utsatta för hat, hot eller kränkningar än de som är engagerade i andra frågor (t.ex. miljö och fattigdom).

För att testa hypotesen använder vi oss av följande fråga "Som ledare för organisation(er) i det civila samhället, i vilken utsträckning är du verksam inom följande politikområde(n)/sakfrågor?". Alternativen var "inte alls", "liten" och "stor". I tabellen visas sambanden mellan att vara utsatt för hat, hot eller kränkningar och att vara verksam i liten eller i stor utsträckning i ett antal politikområden.

Tabell 3. Andel ledare som har blivit utsatta och inte utsatta i relation till de politikområden de är aktiva inom

Politikområden/sakfrågor	Ej utsatt	Utsatt	N.	Cramer's V
Sexualitet och HBTQ	50,0	50,0	137	0,344***
Kvinnofrid och jämställdhet	58,1	41,9	137	0,330***
Internationell fred och solidaritet	54,8	45,2	137	0,318***
Fattigdom	57,7	42,3	137	0,271**
Integration och migration	62,8	37,2	137	0,270**
Missbruk	51,4	48,6	137	0,226**
Funktionshinder	59,2	40,8	137	0,226**
Hemlöshet	53,5	46,5	137	0,220†
Äldre och pensionärer	59,6	40,4	137	0,141†
Bostad	59,5	40,5	137	ej sig.
Miljö	66,2	33,8	137	ej sig.

Det kan vara viktigt att påminna om att 31,4 procent av respondenterna har blivit utsatta för hat, hot eller kränkningar. Tabellen presenterar politikområden i fallande ordning gällande styrkan av sambandet som anges av fjärde kolumnen. De politikområden där ledarna är mest utsatta är "sexualitet och hbtq", "kvinnofrid och jämställdhet" följt av "internationell fred och solidaritet". Även "fattigdom" samt "integration och migration" visar på ett samband. "Bostad" och "miljö" är de enda två politikområden som inte visar på några signifikanta samband.

Det kan vara viktigt att påpeka att vi inte vet något om innehållet i hatet, hoten eller kränkningarna och därför inte kan dra några slutsatser om det är just i relation till de sakfrågorna eller till några särskilda uttalanden eller budskap som ledarna har blivit utsatta.

Våra resultat verkar dock stödja hypotesen. Migration och jämställdhet verkar vara politikområden där ledare i civilsamhället är mer utsatta än miljö. Vi finner dock också flera andra politikområden, inklusive fattigdom, där ledare är särskilt utsatta. Skillnaderna kan delvis bero på vid vilken tidpunkt undersökningen är genomförd, eftersom den mediala uppmärksamheten och frågors känslighet kan förändras över tid.

Yngre och utrikesfödda är mer utsatta

Följande tabell (tabell 4) visar eventuella samband mellan ledares utsatthet för hat, hot och kränkningar och deras kön, ålder och födelse land, något som tidigare forskning har pekat på. Vi vet dessutom att hat, hot och kränkningar ofta kan ha kvinnofientliga, homofientliga, rasistiska innehåll och undertoner (Bladini 2017). Baserat på dessa insikter formulerade vi följande hypotes:

H3: Ledare i det civila samhället av kvinnligt kön, ung ålder och/eller utrikesfödda är mer utsatta än andra ledare.

För att ta oss an den hypotesen använder vi ett antal frågor i enkäten. Frågan om kön innehöll följande alternativ: "Kvinna", "Man" och "Annan könstillhörighet". Det senare alternativet valdes inte av någon av respondenterna dock. I frågan om ålder kunde respondenten ange sin ålder i antal år. Frågan om ursprung var formulerad på följande sätt: "I vilket land är du född? (vänligen ange land)".

Tabell 4. Andel ledare som har blivit utsatta och inte utsatta i relation till kön, ålder, födelse-land och arbetsuppgifter

		Ej utsatt	Utsatt	N.	Cramer's V
<i>Kön</i>	Kvinna	64,8	35,2	71	Ej sig.
	Man	73,5	26,5	68	
	Totalt	69,1	30,9	139	
<i>Ålder (antal år)</i>	22–35	33,3	66,7	12	0,253*
	36–50	63,3	36,7	30	
	51–65	72,6	27,4	62	
	66–77	77,1	22,9	35	
	Totalt	68,3	31,7	139	
<i>Födelse-land</i>	Sverige	71,8	28,2	117	0,157†
	Utlandet	52,2	47,8	23	
	Totalt	68,6	31,4	140	

Tabellen visar på olika erfarenheter av att ha blivit utsatt för hat, hot och kränkningar utifrån respondenternas kön: 35 procent för kvinnor och 26 procent för män. Skillnaderna är dock inte statistiskt signifikanta. Vi finner däremot ett tydligt samband med ålder där yngre ledare är utsatta i mycket större utsträckning än äldre ledare. Åldersintervallerna har skapats för att mäta samma åldersspann (ca 15 år). Det är tydligt att en minoritet av ledarna är femtio år eller yngre. Gruppen som är särskilt utsatt verkar dock vara de allra yngsta, som är 35 år eller yngre, varav två tredjedelar har blivit utsatta för hat, hot eller kränkningar. Även födelse-land visar på ett samband med utsatthet (dock lite svagare). Den stora majoriteten av ledarna är födda i Sverige, samtidigt som vi ser att gruppen av utlandsfödda i mycket större utsträckning är utsatta för hat, hot eller kränkningar (nästan hälften).

Resultaten stödjer delvis vår hypotes att yngre och utrikesfödda ledare är mer utsatta än andra ledare. Vi finner inte samma stöd för att kvinnliga ledare skulle vara mer utsatta än manliga.

Vilka faktorer har betydelse?

De bivariata analyserna som vi presenterat ovan visar på intressanta samband. Det är dock svårt att bedöma vilka variabler som påverkar mest samt om det finns någon interaktionseffekt mellan dem. Vi vill därför med hjälp av multivariat analysmetod undersöka betydelsen av alla de oberoende variablerna samtidigt. Följande regressionsmodell (tabell 5) testar våra tre uppsättningar faktorer samt två kontrollvariab-

ler, det vill säga våra urvalsvariabler: huruvida ledarna har valts utifrån nationella eller regionala organisationer och ledarnas position (som ordförande).

Tabell 5. Regressionsanalys av ledarnas utsatthet för hat, hot eller kränkningar

	SE	Exp (B)
Nationell nivå (regional ref.)	0,677	1,146
Ordförande	0,581	0,871
<i>Politikområden/sakfrågor</i>		
Bostad	0,654	0,557
Fattigdom	0,690	1,129
Funktionshinder	0,704	0,987
Hemlöshet	0,741	1,389
Integration och migration	1,282	6,617
Internationell fred och solidaritet	0,651	2,052
Kvinnofrid och jämställdhet	0,791	2,378
Miljö	0,658	0,261*
Missbruk	0,761	2,462
Sexualitet och hbtq	0,714	3,456†
Äldre och pensionärer	0,665	0,661
<i>Synlighet</i>		
Demonstrationer	0,591	2,444
Traditionella media	0,681	1,674
Sociala medier	0,598	1,780
<i>Bakgrund</i>		
Kön (man ref.)	0,589	2,981†
Ålder 36–50 (22–35 ref.)	1,009	0,285
Ålder 51–65 (22–35 ref.)	0,959	0,127*
Ålder 66–77 (22–35 ref.)	1,018	0,217
Land (född i Sverige ref.)	0,824	4,439†
Konstant	1,659	0,023
Observationer		135
Nagelkerke R square		0,494

Vi kan först notera att regressionsmodellen har ett starkt förklarande värde där nästan hälften av variationen i vår beroende variabel förklaras av den uppsättning oberoende variabler som ingår i analysen. Vi kan också se att våra kontrollvariabler inte verkar påverka huruvida ledarna är utsatta. Det verkar alltså inte finnas någon skillnad mellan de olika urvalsgrupperna, det vill säga ledare på nationell nivå och ledare på regional nivå. Analysen visar också att ordförande inte är mer utsatta än de ledare som inte har en post som ordförande.

Vad gäller politikområden är de flesta korrelationer positiva, vilket var väntat med tanke på resultaten i tabell 3. Få av de här korrelationerna går dock att säkerställa statistiskt på grund av de låga signifikansnivåerna. Vi kan dock bekräfta att ledare som är verksamma inom politikområdet "sexualitet och hbtq", löper större risk att bli utsatta för hat, hot eller kränkningar. Det motsatta gäller för de ledare som är verksamma inom politikområdet "miljö". Detta stödjer delvis vår första hypotes, även om sambandet för politikområdet "integration och migration" inte går att säkerställa statistiskt.

Vi kan också notera att korrelationen mellan att vara aktiv i demonstrationer, traditionella media och sociala medier inte visar på några statistiskt signifikanta samband. Utifrån denna regressionsanalys får vi därför inget stöd för vår andra hypotes. En möjlig förklaring är att det finns ett samband mellan att vara aktiv i olika politikområden och att vara synlig i den offentliga debatten och att det är det första som förklarar ledares utsatthet snarare än det andra.

Däremot ser vi att ledarnas sociala bakgrund har ett förklarande värde, vilket ger ett tydligt stöd för vår tredje hypotes, inklusive att kvinnor är mer utsatta än män som ledare i det civila samhället. Kvinnor visar sig löpa större risk än män att bli utsatta för hat, hot eller kränkningar, vilket är lite oväntat då inga sådana samband visades i den tidigare bivariata analysen (tabell 4). Äldre ledare visar sig också löpa mindre risk att vara utsatta än de yngre som utgör referenskategorierna. Detta är tydligt för alla tre åldersgrupperna och i linje med den bivariata analysen, även om signifikanta skillnader bara kan säkerställas för gruppen 51–65 år. Oddsens att den gruppen ska bli utsatt är lägre än för de unga ledarna. Regressionsanalysen bekräftar också att det är mer sannolikt att en utrikesfödd ledare ska bli utsatt för hat, hot eller kränkningar än en inrikes född.

Diskussion

Den beroende variabeln i analysen bygger som nämnts på en självskattning, som kan betyda att olika respondenter tolkat händelserna och erfarenheterna som föranlett erfarenheten olika. Studien visar inte heller på vilken typ av hat, hot och kränkningar som ledarna har utsatts för. Undersökningen visar dock på ledarnas uppfattning av

att ha blivit utsatta för hat, hot och kränkningar och några av de faktorer som kan förklara att vissa blivit utsatta och andra inte. Urvalet har varit riktat till ledare för organisationer som är aktiva inom det sociala området på nationell och regional nivå och som har en etablerad position inom politiken. Organisationerna i urvalet är väl-etablerade och institutionaliserade inom det sociala området. Situationen för ledare i lokala organisationer, mer radikala organisationer och/eller informella organisationer kan te sig annorlunda.

Vi urskiljer tre dimensioner av kontroll av ledarnas roll som företrädare för civilsamhällesorganisationer. Resultaten pekar på att den personliga och den politiska kontrollen är mest relevanta, det vill säga kontrollen över *vem* som uttalar sig och över vad. Den rumsliga kontrollen över *var* ledarna uttalar sig verkar vara mindre relevant. I relation till forskning om hat, hot och kränkningar kan vi konstatera att våra resultat om civilsamhällesledare verkar bekräfta tidigare forskning om andra jämförbara grupper, till exempel politiker. I relation till civilsamhällesforskning kan vi visa att fenomenet förekommer också inom den sfären och kan kopplas till det civila samhällets roll i och relation till det omgivande samhället. Hat, hot och kränkningar mot civilsamhällesledare är på så vis ett fenomen som kan ha konsekvenser för det civila samhällets organisationers roll som kritisk röst och dess demokratiska funktion, möjligen på samma sätt som resursberoende eller statens kontroll och styrning.

I och med att organisationerna i det civila samhället har en viktig roll för demokratin, är det alltså rimligt att ställa sig frågan vad det kan ha för konsekvenser för aktörerna. Här kan vi ta hjälp av forskning om andra yrkesgrupper för att fundera över konsekvenserna av att ledare hatas, hotas och kränks. Det kan betyda att det står utskrivet att någon vet var de bor, var deras bil står parkerad, var de brukar träna eller var deras barn går i skolan. De blir tvungna att ha hemligt nummer, radera alla personuppgifter, bli mindre aktiva på sociala medier eller ändra färdväg till jobbet eller hemmet. De undviker vissa ämnen och överväger till och med att byta yrke (jfr Löfgren Nilsson 2016).

På en mer samhällelig nivå kan det betyda att vissa individer och grupper minskar sitt deltagande i eller drar sig ur den offentliga debatten (Eggebo & Stubberud 2016). Politikerna verkar slitas mellan att vara rädda och att inte visa det och låta det påverka politiska beslut. I litteraturen lyfts också fram att det finns en risk för att det sker en successiv "normförskjutning" och att det skapas en kultur med en "lite måste du tåla"-attityd (Sveriges Kommuner & Landsting 2014 s. 13f.). För civilsamhället kan en sådan kultur göra att färre väljer att engagera sig och inte minst att anta utmaningen att bli företrädare för organisationer och rörelser.

Utifrån ett intersektionellt perspektiv (Mattsson 2015) är det intressant att notera att risken för att utsättas för hat, hot och kränkningar verkar hänga ihop med tre samspelande kategorier: ålder, kön och etnicitet. Enligt teorin bygger ojämlikhet på före-

ställningar, åsikter och handlingar i skärningspunkten mellan samspelande kategorier som kön, sexualitet, klass och etnicitet. Våra resultat kan tolkas som att sådana processer synliggörs. Att unga, kvinnliga och utrikesfödda ledare är särskilt utsatta för hat, hot och kränkningar kan å ena sidan ses som en konsekvens av att de här ledarna har en svagare position i samhället och ses som mindre legitima på grund av dessa samspelande kategorier. Å andra sidan kan handlingarna förstärka ojämlikheten då de här ledarna kan välja att synas mindre och låta organisationerna de leder framträda mer. På så vis blir dessa ledare mindre av organisationens ansikte utåt. Ledarna kan i förlängningen inte fungera som förebilder för unga, utrikesfödda och kvinnor, något som ofta efterfrågas för att öka deltagande och engagemang bland de här grupperna. Det kan också betyda ett kompetenstapp för dessa ledare som inte får möjligheten att visa sina förmågor som ledare och företrädare.

Det är mycket allvarligt för demokratin om hat, hot och kränkningar används för att tysta civilsamhällesledare. Dessa ledare möter gräsrotterna och allmänheten, inte enbart inom föreningslivets arenor (på årsmöten, konferenser m.m.) utan också via sociala medier. Mycket av den offentliga debatten sker trots allt i dag genom sociala medier dit föreningslivets roll som "skola i demokrati" inte riktigt når. Den personliga kontrollen av vem som får uttala sig i olika frågor är den mest påtagliga utifrån studiens resultat. Det kan därför finnas ett behov av ett särskilt stöd från civilsamhällets sida för unga, kvinnliga och utrikesfödda ledare som måste ge sig ut i debatten och som riskerar att fara illa i sin roll som ledare och företrädare.

Övrig medverkan och finansiering

Forskningen har finansierats av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte: 2017-01153); Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF: 0943/16) samt Riksbankens Jubileumsfond (RJ: M17-0188:1).

Referenser

- Anheier, H. (2005) *Nonprofit organizations. Theory, management, policy*. Oxon/New York: Routledge.
- Arbetsmiljöverket (2014) *Arbetsmiljön 2013*. Rapport 2014:3.
- Bertolino, E. (2017) *Analys av enkät om hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda i Uppsala kommun*. Kulturförvaltningen, Uppsala kommun.
- Beyers, J. (2004) Voice and access. Political practices of European interest associations. *European Union Politics*, 5(2): 211–240.
- Bladini, M. (2017) *Hat och hot på nätet. En kartläggning av den rättsliga regleringen i Norden från ett jämställdhetsperspektiv*. Göteborg: NIKK, Nordisk information för kunskap om kön, på uppdrag av Nordiska ministerrådet.

- Brown, L. D. (2008) *Creating credibility. Legitimacy and accountability for transnational civil society*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Cohen-Almagor, R. (2011) Fighting hate and bigotry on the internet. *Policy & Internet*, 3(3): 1–25.
- Dahl, S. (2011) *Efter folkrörelsepartiet. Om aktivism och politiska kursomläggningar i tre svenska riksdagspartier*. PhD diss., Stockholm: Stockholms universitet.
- Delgado, R. & Stefancic, J. (2014) Hate speech in cyberspace. *Wake Forest Law Review*, 49: 319–343.
- Dunkels, E. (2016) *Nätmobbing, näthat och nätkärlek. Kunskap och strategier för en bättre vardag på nätet*. Stockholm: Gothia.
- Edström, M. (2016) The trolls disappear in the light. Swedish experiences of mediated sexualised hate speech in the aftermath of Behring Breivik. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 5(2): 96–106.
- Eggebo, H., Sloan, L. & Aarbakke, M. H. (2016) *Erfaringer med digitale krenkelses i Norge*. KUN-rapport 2016:1. Forlaget Nora.
- Eggebo, H. & Stubberud, E. (2016) *Hatfulle ytringer, Delrapport 2. Forskning på hat og diskriminering*. Rapport 2016:15. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Frenzel, A. (2017) *Politikernas trygghetsundersökning 2017*. Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld 2016. Rapport 2017:9. Brå.
- Friends (2017) *Nättrapport 2017*. Stockholm: Friends.
- Gerdfeldter, M. (2017). Hotad RFSL-ordförande i Stockholm avgår, *Sveriges Television*. [https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/hotad-rfsl-ordforande-i-stockholm-avgar. Hämtat: 2019-03-12].
- Göransson, S., Knight, R., Guthenberg, J. & Sverke, M. (2011) *Kunskapsöversikt. Hot och våld i skolan. En enkätstudie bland lärare och elever*. Rapport 2011:15. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Hagen, A. L. (2015) *Meningers mot. Netthat og ytringsfrihet i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hawdon, J., Oksanen, A. & Räsänen, P. (2017). Exposure to online hate in four nations, A cross-national consideration. *Deviant Behavior*, 38(3): 254–266.
- Hilgartner, S. & Bosk, C. (1988). The rise and fall of social problems. A public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1): 53–78.
- Iftikhar A., Roshan, L. R., Faizia, S. (2016) Free vs hate speech on social media. The Indian perspective. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 14(4): 350–363.
- Johansson, H. & Scaramuzzino, G. (2019) The logics of digital advocacy. Between acts of political influence and presence. *New Media and Society*, 21(7): 1528–1545.
- Johansson, H., Scaramuzzino, R. & Wennerhag, M. (2019) Social movements and interest groups compared. How organisational type matters for explaining Swedish organisations' advocacy strategies. *PACO*, 12(2): 353–381.
- Journalistförbundet (2009) *Våld och hot mot journalister. En rapport från Svenska Journalistförbundet*.
- Kaati, L. (2017) *Det vita hatet. Radikal nationalism i digitala miljöer*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Kargar, S. & Rauchfleisch, A. (2019) State-aligned trolling in Iran and the double-edged affordances of Instagram. *New Media & Society*, 21(7): 1506–1527.
- Krantz, J., Wallin, L. & Wallin, S. (2012) *Politikernas trygghetsundersökning 2012*. Förtroendevaldas utsatthet och oro för hot, våld och trakasserier. Rapport 2012:14. Brå.
- Linde, S. & Scaramuzzino, R. (2017) Det civila samhällets historia. Begreppet, fenomenet och

- debatten. I: S. Linde & R. Scaramuzzino (red.) *Socialt arbete i civilsamhället. Aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren Nilsson, M. (2015) Hot och hat mot svenska journalister. *Nordicom-Information*, 37(3–4): 51–56.
- Löfgren Nilsson, M. (2016) *Hoten och hatet mot journalister*. Journalistpanelen. Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.
- Löfgren Nilsson, M. (2017) *Journalisternas trygghetsundersökning. Journalisters utsatthet under 2016*. Arbetsrapport nr 75. Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.
- Mattsson, T. (2015) *Intersektionalitet i socialt arbete. Teori, reflektion och praxis*. Malmö: Gleerups.
- Meeuwisse, A. & Scaramuzzino, R. (kommande) Producing civil society leadership legitimacy. A study of online presentations of leaders in Sweden. Under bedömning för publicering i *Journal of Civil Society*.
- Morris, A. & Staggenborg, S. (2004) Leadership in social movements. I: D. A. Snow, S. A. Soule & H. Kriesi (red.) *The Blackwell companion to social movements*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Nadim, M., Fladmoe, A. & Wessel-Aas, J. (2016) *Hatefulle ytringer på internett. Omfang, forebygging og juridiske grenser*. Rapport 2016:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Nepstad, S. E. & Bob, C. (2006) When do leaders matter? Hypotheses on leadership dynamics in social movements. *Mobilization*, 11(1): 1–22.
- Novus (2016) *Kartläggning socialsekreterare*.
- Pariser, E. (2012) *The filter bubble. What the internet is hiding from you*. London: Penguin Books.
- Patel, E. & Holmberg, S. (2015) *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. Stockholm: BRÅ-rapport.
- Pearce K. E. (2015) Democratizing kompromat. The affordances of social media for state-sponsored harassment. *Information, Communication & Society*, 18(10): 1158–1174.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone. The collapse and renewal of American community*. Simon and Schuster: New York.
- Sackemark, A., Schultz, M., Alderhorn, M., Caicedo Gordh, S. & Rosell, J. (2015) *Näthat. Rättigheter och möjligheter*. Stockholm: Karnov Group.
- Scaramuzzino, G. (2020) Workplace violence. A threat to autonomy and professional discretion. *Sociologisk Forskning*, 57(34): 249–270.
- Scaramuzzino, G. (kommande) Powerful and vulnerable. Workplace violence against Swedish social workers, teachers, and journalists. Manus under bedömning.
- Scaramuzzino, G. & Scaramuzzino, R. (2017) The weapon of a new generation? Swedish civil society organizations' use of social media to influence politics. *Journal of Information Technology & Politics*, 14(1): 46–61.
- Scaramuzzino, R. & Wennerhag, M. (2017) Vägen till Europa. Det svenska civilsamhället och EU. I: F. Wijkström, M. Reuter & A. Emami (red.) *Civilsamhället i det transnationella rummet*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Scaramuzzino, R. & Wennerhag, M. (2019) Europeanization of Swedish civil society. Motives, activities, and perceived consequences. I: A. Meeuwisse & R. Scaramuzzino (red.) *Europeanization in Sweden. Opportunities and challenges for civil society organizations*. New York: Berghahn Books.
- SCB (2010) *Det civila samhället 2010. Ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Segnestam Larsson, O. (2018) *Ideologi i rörelse*. Stockholm: Idealistas förlag.
- Snow, D. A., Benford, R. D., McCammon, H. J., Hewitt, L. & Fitzgerald, S. (2014) The emer-

- gence, development, and future of the framing perspective. 25+ years since "frame alignment". *Mobilization: An International Quarterly*, 19(1): 23–46.
- Svensson, M. & Dahlstrand, K. (2014) *Nätkränkningar. En studie av svenska ungdomars normer och beteenden*. Lunds universitet.
- Sveriges kommuner och landsting (2014). *Hot och våld mot förtroendevalda [Elektronisk resurs] inspirationsskrift för förtroendevalda (5)*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Prop 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*. Stockholm: Regeringen.
- SOU 2013:19. *Mera glädje för pengarna*. Stockholm: Regeringen.
- Tivemo, J. (2017) Frank Andersson avgick efter hot. Var fjärde allsvensk ordförande utsatt. *Göteborgs-Posten*. [<https://www.gp.se/sport/fotboll/frank-andersson-avgick-efter-hot-var-fj%C3%A4rde-allsvensk-ordf%C3%B6rande-utsatt-1.4738456>. Hämtat: 2019-03-12].
- Vogel, J., Amnå, E., Munck, I. & Häll, L. (2003) *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Wijkström, F. & Lundström, T. (2002) *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober.
- Zuleta, L. & Burkal, R. (2017) *Hadefulde ytringer i den offentlige online debat*. Köpenhamn: Institut for Menneskerettigheder.

Åsa Backlund, Katarina Thorén & Tommy Lundström

Socialtjänstens respons på ”flyktingkrisen”

Mottagandet av ensamkommande barn

The Social Services’ response to the “refugee crisis”: The reception of unaccompanied minors

The purpose of this article is to analyse the organization and perception of the Social Services’ reception of unaccompanied minors during spring 2016. At that point in time, the number of asylum-seeking unaccompanied minors had increased rapidly, and, from a Swedish perspective, reached extreme numbers within a very short period. The article is based on a survey of the Social Services’ resources, organization, and measures taken in relation to unaccompanied minors. Despite a governmental ambition to integrate and normalize the reception of unaccompanied minors into the regular child protection system, the result indicates that the Social Services have specialized activities and actions in relation to this increasing client category. This study provides no evidence that the specialization led to better quality. On the contrary, results indicate a positive correlation between quality and an integrated organization for reception. Above all, the study suggests that resources, overall collaboration and committed politicians have been crucial for the ability to adjust support according to needs and to follow up measures taken. Given the timing of the study, it is noteworthy that a majority of the respondents were relatively satisfied with the support offered to unaccompanied minors. However, they also highlighted shortcomings in follow-up measures and access to interventions that matched the needs of the client category.

Åsa Backlund, fil dr socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Katarina Thorén, fil dr socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Tommy Lundström, professor socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Kontakt: asa.backlund@socarb.su.se

Inledning

Sveriges kommuner och dess socialtjänster övertog 2006 huvudansvaret från Migrationsverket för det praktiska mottagandet av ensamkommande barn – minderåriga asylsökande som kommer utan vårdnadshavare eller någon som kan träda i vårdnadshavares ställe (Lag om mottagande av asylsökande m.fl., LMA 1b §, SFS 1994:137. Ett viktigt argument för reformen var den så kallade normaliseringsprincipen – att samma regler och omvårdnadssystem ska gälla alla barn som vistas i Sverige (Ds 2004:54). De ensamkommande barnen ska alltså hanteras inom samma institutionella ramar som socialtjänstens övriga barnavårdsarbete. Hur arbetet med denna grupp har kommit att organiseras och utformas i praktiken vet vi dock mycket lite om.

Efter kommunaliseringen ökade antalet ensamkommande barn i Sverige kraftigt, med en topp 2015 på drygt 35 000 barn i samband med den så kallade flyktingkrisen i Europa samma år. Även om antalet därefter har minskat, bland annat till följd av åtstramningar i migrationspolitiken, utgör den här målgruppen fortfarande en betydande del av den sociala barnavårdens verksamhetsområde. Cirka en tredjedel av de barn och ungdomar som placerades i samhällsvård under 2018 var ensamkommande (Socialstyrelsen 2019).

Trots att Sverige är ett av de största mottagarländerna i Europa och ett av de få där socialtjänsten har en så central roll, finns lite forskning om socialtjänstens arbete med målgruppen. Befintliga svenska studier om mottagandet är i regel kvalitativa med fokus på enskilda verksamheter och lokala förhållanden. Systematisk forskning om mottagandets organisering och utformning i Sverige saknas. I den här artikeln utforskas organisering av och synen på arbetet med ensamkommande barn inom socialtjänsten våren 2016 – en tidpunkt strax efter att antalet asylsökande ensamkommande barn nådde en utifrån svenska erfarenheter extrem omfattning under kort tid. Artikeln bidrar med kunskap om hur kommunernas socialtjänster hantlade den utmaning som den snabbt ökande målgruppen innebar samt vilka styrkor och svagheter som kan urskiljas i arbetets förutsättningar och utformning. Vidare analyseras kommunala variationer avseende dessa frågor, vilket är av intresse eftersom samma statliga ersättningssystem gäller för alla kommuner och att den politiska inställningen till mottagandet kan variera: sedan 1 januari 2016 kan Migrationsverket anvisa ensamkommande barn till alla landets kommuner, beslut som kommunerna inte kan överklaga (Migrationsverket 2021).

Syftet med artikeln är alltså att analysera organisering av och synen på mottagandet av ensamkommande barn inom socialtjänsten våren 2016. Följande frågeställningar behandlas:

- Hur utformades mottagandet av de ensamkommande barnen i socialtjänsten avseende resurser och organisering?
- Hur uppfattades arbetets karaktär, förutsättningar och kvalitet avseende synen på barnens stödbehov samt på möjligheten att tillgodose och följa upp barnens behov?
- Hur hänger uppfattningen om arbetets förutsättningar och kvalitet samman med organisatoriska och kommunala faktorer?

I artikeln används nyinstitutionell organisationsteori (DiMaggio & Powell 1991; Johansson 2002) för att diskutera resultatet och skapa förståelse för vad som händer när en ”ny” problematik (ensamkommande barn) inkluderas i en etablerad institutionell ordning (den sociala barnvården) och hur denna process kan förstås i förhållande till olika slags institutionella logiker (Friedland & Alford 1991). I detta fall kopplade till den sociala barnvården med starkt fokus på barnet som (utsatt) barn i behov av stöd och behandling respektive till migrationspolitik där barnets status som flykting och behov av integrering kan antas prägla verksamheten i olika utsträckning.

Det svenska mottagningssystemet

Bakgrunden till kommunaliseringen av mottagandet 2006 var dels en vilja att skilja på ansvaret för omsorgen om barnen och ansvaret för att utreda asylprocessen eftersom gränsen mellan Migrationsverkets och kommunens ansvarsområden uppfattades som oklar, dels att socialtjänsten bedömdes vara mer lämpad för det praktiska mottagandet av de ensamkommande barnen än Migrationsverket (Prop. 2005/06:46). En central idé var också den så kallade normaliseringsprincipen, att ensamkommande barn ska ha samma rättigheter och tillgång till stöd som andra barn i kommunerna (Ds 2004:54).

Internationellt varierar omhändertagandet av ensamkommande barn stort. I en del länder tas barnen om hand inom ramen för det ordinarie barnvårdssystemet (som Sverige, Storbritannien och delvis Norge), medan andra har särskilda system för mottagandet eller hanterar dem inom ramen för samma system som för vuxna asylsökande (Connect 2014; Hancilova & Knauder 2011; Gärdegård 2017; Kanics, Senovilla Hernández & Touzenis 2010).

Det svenska mottagningssystemet innebär att Migrationsverket anvisar barnet till en kommun, som därmed får ansvar för barnet i enlighet med 2a kap. 1§ i socialtjänstlagen (SoL, SFS 2001:453). Tidigare anvisades barn till kommuner som tecknat särskilda avtal med Migrationsverket, eller där barnen hade släkt. På grund av problem med att få tillräckligt med anvisningskommuner, förändrades systemet 2016 till att alla kommuner i landet anvisas barn enligt en särskild tilldelningsmall.

Kommunernas socialtjänst ansvarar framför allt för att utreda barnens behov av stöd och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende, det vill säga i allmänhet verka för att de får god vård och gynnsamma uppväxtförhållanden. Så länge som barnet är asylsökande har kommunerna rätt till ersättning från Migrationsverket för sina insatser. Om barnet fortfarande är asylsökande när det fyller 18 år övergår ansvaret för mottagandet enligt aktuell reglering i normalfallet till Migrationsverket.

Socialtjänsten har alltså en central roll i mottagandet, som dock består av flera aktörer. Migrationsverket har fortsatt ansvar för barnen under asylprocessen, främst för asylansökan, frågor om dagersättning och särskilt bidrag till barnet samt ersättning till kommunerna under asyltiden. Landstinget svarar för att barnen får samma hälso- och sjukvård som övriga barn bosatta i Sverige. Asylsökande barn har som andra rätt till grundskola. Länsstyrelserna har övergripande ansvar för beredskap och kapacitet för mottagningsplatser för ensamkommande barn, Socialstyrelsen ansvarar för att utarbeta riktlinjer och kunskapsstöd och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn samt tillståndsprövning av boenden (SKR 2020a).

Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn

Kunskapen om socialt arbete i förhållande till migration och den sociala barnvårdens arbete med migranter är begränsad. Tillgänglig forskning tyder dock på att barns och ungdomars etniska och/eller migrantbakgrund får betydelse i den sociala barnvårdens praktik samt att detta riskerar att skapa ojämlika villkor (Backlund & Malmsten 2013; Gruber 2018; Ekström 2016; Montesino & Jiménez Alvarez 2019). Kommunaliseringen av mottagandet av de ensamkommande barnen 2006 kan förstås som ett sätt att stärka denna målgrupps rättigheter och knyta dem närmare det sociala välfärdssystemet, där barnens status som barn betonas framför deras status som flyktingar och migranter.

Mycket få svenska studier har specifikt fokuserat socialtjänstens arbete med ensamkommande barn. Befintliga studier är främst kvalitativa med fokus på regionala förhållanden utifrån frågor om hur personal inom socialtjänsten ser på barnens behov samt på arbetets karaktär och förutsättningar.

Backlund et al. (2012; 2014) beskriver utifrån studier av socialtjänstens arbete med ensamkommande barn i Stockholms län vid två olika tidpunkter, 2009 och 2012, hur en inledande betoning på det ensamkommande barnet som "resursstarkt och friskt" övergått till en mer problemfokuserad och komplex förståelse där barnens behov av långsiktigt stöd framhävs. I den senare studien beskrevs barnen i högre grad som grupp och som sådan olik andra barn i den sociala barnvården. Studierna visar även att socialsekreterare år 2009 uppfattade ordinarie metoder och rutiner i socialtjänsten som utmanande i arbetet med de ensamkommande barnen och att det 2012 framträdde

en mer specialiserad yrkesroll. Stretmo och Melander (2013) samt Stretmo (2014; 2019) visar på liknande sätt utifrån intervjuer med olika aktörer i mottagandet samt analys av media och policy på olika föreställningar om de ensamkommande barnen samt hur dessa föreställningar legitimerar olika stödåtgärder. Stretmo och Melander (2013) identifierar två idealtypiska sätt att förstå och förhålla sig till barnen. I den ena uppfattas de ensamkommande barnen som avvikande och i behov av regler och gränssättning, i den andra "som ett fall av vilket barn som helst", då med mer fokus på behov av omsorg och vård. Även Söderqvist (2016) belyser betydelsen av hur – i detta fall personal i HVB (hem för vård eller boende) för ensamkommande ungdomar – definierar och förstår gruppen. Författaren problematiserar att verksamheten utformats till andra grupper än ensamkommande barn och argumenterar för att den behöver anpassas mer till ensamkommande ungas förutsättningar.

Stöd från socialarbetare beskrivs i svenska och internationella studier från både barnens och personalens perspektiv som avgörande för ensamkommande barns basala behov, men också otillräcklig. En tillitsfull relation mellan barnet och socialarbetaren är central (Backlund et al. 2012; Backlund 2018; Conolly 2014; Eide et al. 2020 Jahanmahan & Bunar 2018; Kohli 2006; Oppedal, Guribye & Kroger 2017; Stretmo & Melander 2013). Studier om ensamkommande barns perspektiv på sin livssituation och på mottagandet ur olika aspekter har även lyft teman som transnationella relationer, hem, tillhörighet och integration (se t.ex. Börjesson & Söderqvist Forkby 2020; Wernesjö 2015; Östman 2019; SBU 2018). Herz och Lalander (2017; 2019) drar utifrån en studie av ensamkommande ungas perspektiv slutsatsen att själva kategoriseringen "ensamkommande" leder till att systemet begränsar förutsättningarna för dem när det gäller relationsskapande samt att de unga upplever kategoriseringen som stigmatiserande.

Socialsekreterares roll i arbetet med de ensamkommande barnen framträder i de svenska studierna som främst bestående av samordning och kontroll samt av anpassning till andra aktörer. Problem med samverkan och bristande tillgång till behovsanpassade insatser är återkommande teman, framför allt uppfattas stödet i förhållande till psykisk ohälsa som otillräckligt. Behovet av ett övergripande samordnat och långsiktigt stöd med struktur för samverkan mellan olika aktörer är ett återkommande tema (Backlund et al. 2012, 2014; Backlund 2018; Eriksson et al. 2014; Stretmo & Melander 2013). I våra efterforskningar har vi inte funnit någon svensk studie som specifikt fokuserat socialtjänstens arbete med ensamkommande barn i samband med att antalet asylsökande barn kulminerade hösten 2015. I en forskningsöversikt om hur Sverige hanterade mottagandet under "flyktingkrisen" 2015 (Seidel & James 2019) dras slutsatsen att välfärdsstaten utmanats i att bibehålla standarden i det sociala stödet till ensamkommande barn, men också att det saknas forskning inom många områden. I en mindre intervjuundersökning i fyra kommuner (Zetterqvist Nelson &

Hagström 2016) lyfte kommunrepresentanter (bl.a. från socialtjänsten) betydelsen av tidigare erfarenhet av mottagande, samverkan inom kommunen samt stöd från ledning för att klara utmaningen. Även Darvishpour et al. (2019) beskriver utifrån en aktionsinriktad studie av regionala erfarenheter av arbetet med ensamkommande barn efter 2015 samverkan som en central utmaning i arbetet.

Metod

Artikeln baseras på en totalundersökning (enkät) om socialtjänstens resurser, organisering och insatser i arbetet med ensamkommande barn och ungdomar. Enkäten skickades ut våren 2016 till landets samtliga kommuner samt till stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö (N = 319). Enkäten riktade sig till närmast ansvarig person för socialtjänstens arbete med ensamkommande barn. Svarsfrekvensen var 66 procent (210 svar), 65 procent för kommuner och 76 procent för stadsdelar. Majoriteten (70 procent) besvarades av person i chefsbefattning (vanligast enhetschef), cirka en femtedel av samordnare/gruppledare/förste socialsekreterare eller liknande, en tiondel av socialsekreterare/handläggare och några enstaka av administrativ assistent.

Datamaterialet har bearbetats i statistikprogrammet SPSS genom deskriptiv statistik, bivariata korrelationsanalyser samt multivariat (linjär) regressionsanalys. Den multivariata analysen har gjorts med ett index över uppfattning om arbetets förutsättningar och kvalitet som utfallsmått, vilket har analyserats i relation till organisatoriska (resurser, organisering, samverkan) och kommunala (skattekraft, andel utlandsfödda, politiskt styre, politiskt engagemang) faktorer.

De variabler som har använts i analyserna presenteras nedan. Där inte annat framgår har svarsalternativen varit i form av en likertskala med svarsalternativen: "Instämmer helt", "Instämmer delvis", "Varken instämmer eller tar avstånd", "Tar delvis avstånd" och "Tar helt avstånd".

Syn på arbetets förutsättningar, kvalitet och karaktär

Respondenternas uppfattning om kvaliteten på och förutsättningarna i arbetet med ensamkommande barn mäts främst genom deras grad av instämmande i tre olika påståenden:

1. "Våra placeringsmöjligheter och insatser matchar de behov som ensamkommande barn/ungdomar har."
2. "Ensamkommande barn/ungdomar i vår kommun/stadsdel får det stöd som de behöver."
3. "Vi har möjlighet att följa upp placeringar till ensamkommande barn/ungdomar på ett tillfredsställande sätt."

En sammanslagning av de tre variablerna till ett additivt kvalitetsindex ger ett möjligt värde mellan 0 och 15, där 15 är högst kvalitet ("Varken instämmer eller tar avstånd" har räknats som ett mittenalternativ). Medelvärdet är 10, medianvärdet 11 och spridningen mellan minsta–största värde 4–15. Detta index används som kontinuerlig utfallsvariabel i en linjär regressionsanalys om vad som hänger samman med uppfattning om arbetets förutsättningar och kvalitet. Ytterligare tre frågor kring synen på arbetets karaktär och förutsättningar redovisas deskriptivt samt utifrån bivariat sambandsanalys med organisering, men har inte använts i regressionsanalysen:

Två frågor har använts för att få en bild av hur man inom socialtjänsten såg på de ensamkommande barnens stödbehov. Respondenterna har här fått ta ställning till i vilken grad de instämmer i följande påståenden: *De flesta ensamkommande barn har inte behov av några särskilda behandlingsinsatser* samt *Arbetet med ensamkommande barn/ungdomar kräver andra metoder och insatser än traditionell social barnavård*.

Den tredje frågan handlar om huruvida respondenterna ansåg att arbetet med ensamkommande barn/ungdomar innebar att det övriga barnavårdsarbetet blev svårt att hinna med. På denna fråga fanns svarsalternativen: "Ja i hög grad", "Ja delvis", "Nej inte alls" och "Vet ej".

I artikeln redovisas även svar på två öppna frågor. Till frågan om respondenternas inställning till att ensamkommande barn/unga får det stöd de behöver i kommunen/stadsdelen, ställdes en följdfråga med ett öppet svarsalternativ om vilket stöd som de saknade ifall de inte ansåg att stödet var tillräckligt. I slutet av enkäten ställdes också en öppen fråga om centrala problem och/eller önskvärda förändringar i arbetet med ensamkommande barn och ungdomar. Svaren på de frågorna har analyserats genom tematisk analys på manifest nivå (Braun & Clarke 2006).

Resurser

Som mått på omfattning av resurser i arbetet med ensamkommande barn används en sammanslagning av det i enkäten nämnda antalet angivna heltidstjänster för socialsekreterare, samordnare och chefer i arbetet med ensamkommande barn, dividerat med antalet angivna placerade ensamkommande barn och ungdomar 0–20 år den 1 april 2016. I de fall där uppgift om antal heltidstjänster saknats, har vi i stället använt uppgift om antalet personer inom samma yrkeskategorier. Måttet på resurser används som kontinuerlig variabel i bivariat och multivariat sambandsanalys.

Organisering

En fråga om arbetets organisering har ställts med följande svarsalternativ: a) "Integrerat, inga särskilda personalgrupper", b) "Särskild enhet/grupp ansvarar för alla ensamkommande barn och ungdomar", c) "Särskild enhet/grupp ansvarar för en del ensamkommande barn och ungdomar", d) "Särskilda personer ansvarar för alla

ensamkommande barn och ungdomar” och e) ”Särskilda personer ansvarar för en del ensamkommande barn och ungdomar”.

I regressionsanalysen har variabeln prövats som ordinal (utifrån grad av specialisering) respektive dummyvariabel, med likartade resultat. I den slutgiltiga regressionsanalysen används den senare varianten, där de som svarat att arbetet är helt integrerat (a) jämförts med övriga. Variabeln har även analyserats genom bivariat korrelationsanalys i förhållande till kommunala faktorer samt synen på arbetets karaktär i relation till övrig social barnvård enligt ovan.

Samverkan

Graden av samverkan mäts utifrån respondenternas ställningstagande till i vilken grad de instämmer i påståendet *I vår kommun finns en övergripande samverkan mellan olika förvaltningar och kommunala verksamheter kring mottagandet av ensamkommande barn/ungdomar*. Måttet används i regressionsanalysen som ordinal variabel. Bivariata samband med kommunala faktorer har också prövats.

Samverkans karaktär har också undersökts genom frågan *Hur skulle du beskriva er samverkan med nedanstående aktörer i arbetet med ensamkommande barn/ungdomar?* Frågan hade svarsalternativen: ”I princip ingen/Ej relevant”, ”Sporadisk/mycket varierande”, ”Regelbunden främst kring individer”, ”Regelbunden också utöver individer” och ställdes för en rad olika specifika aktörer.

Kommunala faktorer

Kommuners olika förutsättningar i form av tidigare erfarenhet av att ta emot nyanlända, allmänna resurser i form av skattekraft samt politisk majoritet och engagemang kan tänkas ha en påverkan på hur mottagandet utformas. Som ett mått på tidigare erfarenhet av att ta emot nyanlända används uppgift om andel utlandsfödda utanför EU i respektive kommun. Förutom politisk majoritet används även en fråga om hur angelägna respondenterna uppfattar att kommunpolitikerna är om mottagandets kvalitet. Det senare kan ses som ett mått på det kommunpolitiska engagemanget. De olika måtten på kommunala faktorer som beskrivs närmare nedan används som oberoende variabler i regressionsanalysen om vad som hänger samman med uppfattning om arbetets förutsättningar och kvalitet, samt i bivariat sambandsanalys i förhållande till resurser, organisering och samverkan enligt ovan.

Skattekraft: Kommunernas skatteunderlag i kronor per invånare vid taxeringsårets ingång, för 2016. Används som kontinuerlig variabel. Källa: SCB.

Andel utlandsfödda: Andel utlandsfödda i Sverige 2016 från Asien, Afrika, Sydamerika samt Europa utanför EU28 och Norden, i procent per kommun. Används som kontinuerlig variabel. Källa: SCB.

Politisk majoritet: Kommuner som hade ett vänsterinriktat politiskt styre (S, V, MP)

respektive borgerligt styre (M, L, KD, C, MP) 2014–2018 har jämförts med övriga och vice versa (källa: SKR 2020b). I analyserna har även kommuner där SD fått 20 procent eller mer i valet till kommunfullmäktige 2014 jämförts med övriga (källa: SCB). Detta utifrån att det är ett parti med stark profilering mot invandrarfrågor.

Politiskt engagemang: Respondenterna har i enkäten fått ta ställning till i vilken grad de instämmer i påståendet: *Politikerna i kommunen är angelägna om kvaliteten i mottagandet av ensamkommande barn/ungdomar*. Måttet används i regressionsanalysen som ordinal variabel.

Resultat

I det följande ges först en deskriptiv bild av resurser, organisering, samverkan, samt synen på arbetets förutsättningar, kvalitet och karaktär. I viss mån redovisas även bivariata samband mellan de här variablerna samt med kommunala faktorer. Därefter undersöks hur synen på arbetets förutsättningar och kvalitet hänger samman med organisatoriska samt kommunala faktorer, genom en regressionsanalys.

Varierande resurser

Trots att alla kommuner får ersättning från staten enligt samma mall för det antal ensamkommande barn som de tar emot, så varierade resurserna mellan 0,01 och 0,15 heltidstjänster av chef, samordnare och socialsekreterare per placerat ensamkommande barn ($n = 204$). Översatt till veckoarbetstid motsvarar det mellan en knapp halvtimme respektive sex timmar i veckan per barn. Medelvärde och median är 0,05 tjänster, det vill säga det vanligaste är att det handlar om cirka två timmar i veckan per barn av dessa tjänster sammantagna. Om man tittar på enbart socialsekreterartjänster där antal heltidstjänster finns angivna ($n = 163$), så varierade resurserna mellan 0 (en kommun) och 0,11 tjänster med medel och median på 0,04 heltidstjänst per placerat ensamkommande barn. Det vill säga, från ingen till maximalt cirka fyra timmar i veckan per placerat ensamkommande barn och i snitt cirka en och en halv timme i veckan per barn.

Det finns ingen aktuell tillgänglig statistik om motsvarande personalresurser inom den sociala barnvården generellt att jämföra med. En tidigare studie av kommunala skillnader i den sociala barnvården (Wiklund 2006) har visat att det år 2000 i genomsnitt var 1,6 årsarbetare per 1 000 barn i kommunen, som arbetade med behovsprövningar inom social barnvård, med en spridning från 0,4 till 4,7 årsarbetare. Det är dock av flera skäl svårt att jämföra uppgifterna utöver att konstatera att resursallokering varierar starkt mellan kommuner.

Bivariata sambandsanalyser visar på en antydning till positivt samband mellan tillgången till resurser och andel utlandsfödda i kommunen samt med att politikerna

uppfattas som angelägna om kvaliteten i mottagandet ($p < 0,10$), i övrigt framträder inga samband mellan resurstillgång och de kommunala faktorer som prövats i analyserna.

Främst specialiserad organisering

En stor majoritet (95 procent) av de svarande kommunerna/stadsdelarna hade vid undersökningstillfället någon form av specialiserad organisering, där arbetet med de ensamkommande barnen skedde i en särskild enhet/arbetsgrupp (76 procent) eller utfördes av särskilt utsedda personer (19 procent). Endast 5 procent av de svarande uppgav att de hade en integrerad organisering, där inga särskilt utsedda personer, grupper eller enheter ansvarade för arbete med specifikt denna målgrupp. Samtliga med integrerad organisation var kommuner utanför de tre storstäderna och i signifikant högre grad kommuner med färre placerade ensamkommande barn och ungdomar ($p < 0,05$), vilket pekar mot att specialiseringen hänger samman med målgruppens omfattning.

Bivariata korrelationsanalyser påvisar inga samband mellan att ha integrerad organisering och de kommunala faktorer som undersöks i studien.

Övergripande samverkan vanligt – främst med kommunala HVB

En stor majoritet (76 procent) av respondenterna instämde helt eller delvis i att det fanns en övergripande samverkan kring målgruppen i kommunen/stadsdelen och en nästan lika stor andel uppgav att det fanns en regelbunden samverkan utöver individnivå med kommunala HVB. En minoritet uppgav dock att en sådan samverkan fanns med Migrationsverket, skola, god man/överförmyndare, hälso- och sjukvård, ideella organisationer samt andra HVB än kommunala (i dessa fall kan svaret ha varit "ej relevant", t.ex. utifrån att det inte funnits privata HVB).

En analys av bivariata samband med kommunala faktorer visar på ett negativt samband mellan att ha svarat att en övergripande samverkan finns och andel utlandsfödda samt högt stöd för SD i kommunen ($p < 0,01$) – det vill säga med högt stöd för SD samt med hög andel utlandsfödda följer mindre samverkan. För övriga kommunala faktorer framkommer inga samband.

Syn på arbetets förutsättningar, kvalitet och karaktär

I nedanstående tabell beskrivs respondenternas uppfattningar om arbetet med ensamkommande barn, utifrån arbetets karaktär, förutsättningar och kvalitet.

Tabell 1. Uppfattningar om arbetet med ensamkommande barn inom socialtjänsten. Andel i procent som instämmer i olika grad i respektive påstående

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Delvis avstånd	Helt avstånd
Ensamkommande barn/ungdomar i vår kommun/ stadsdel får det stöd som de behöver (n = 202)	17	60	8	14	1
Vi har möjlighet att följa upp placeringar till ensamkommande barn/ungdomar på ett tillfredsställande sätt (n = 205)	18	42	7	25	8
Våra placeringsmöjligheter och insatser matchar de behov som ensamkommande barn/ungdomar har (n = 206)	6	50	14	27	3
Politikerna i kommunen är angelägna om kvaliteten i mottagandet av ensamkommande barn/ungdomar (n = 206)	49	32	13	5	1
Arbetet med ensamkommande barn/ungdomar kräver andra metoder och insatser än traditionell social barnavård (n = 205)	27	58	7	7	1
De flesta ensamkommande barn har inte behov av några särskilda behandlingsinsatser (n = 205)	17	44	13	21	5

En majoritet (77 procent) av respondenterna instämde helt/delvis i att ensamkommande barn/ungdomar fick det stöd som de behövde i kommunen/stadsdelen. Något färre, men fortfarande en majoritet, instämde helt/delvis i att uppföljningen fungerade bra och att insatserna matchade behoven för denna grupp. En stor majoritet instämde också i att politikerna i deras kommun/stad var angelägna om kvaliteten i arbetet med ensamkommande barn. Nästan en tredjedel tog dock helt eller delvis avstånd från påståendena att de har möjlighet att följa upp barnen på ett tillfreds-

ställande sätt och att insatser matchar behoven för denna målgrupp. Nämnas bör att de olika frågorna om kvalitet och förutsättningar (de fyra första frågorna i tabellen) hänger samman med varandra (respondenter som är nöjda i ett avseende verkar nöjda i flera).

Den övervägande majoriteten (85 procent) av respondenterna instämde helt eller delvis i påståendet att arbetet med ensamkommande kräver andra metoder än traditionell barnvård. Mindre än en tiondel tog helt eller delvis avstånd från det påståendet. Majoriteten instämde också helt eller delvis i att de flesta ensamkommande inte behöver särskilda behandlingsinsatser. Här var dock variationen större – en fjärdedel tog helt eller delvis avstånd från detta påstående.

I enkäten ställdes även en fråga om huruvida respondenterna ansåg att arbetet med ensamkommande barn innebar att övrigt barnvårdsarbete blev svårt att hinna med (redovisas ej i tabell). Sju procent ansåg att detta gällde i hög grad, en dryg fjärdedel svarade "Ja, delvis" på frågan, medan cirka hälften svarade "Nej, inte alls" och resterande (ca en femtedel) valde svarsalternativet "Vet ej" eller har inte besvarat frågan. En högre andel av respondenterna från kommuner med integrerad organisation (se ovan) – där socialsekreterarna alltså kan arbeta med både ensamkommande barn och andra – har svarat att de i hög grad eller delvis uppfattar att övrig barnvård inte hinns med (de är dock som sagt mycket få, 11 st), medan den minsta andelen som svarat detta återfinns i den mest specialiserade gruppen.

Vilket stöd saknas?

Till frågan om ensamkommande barn/unga får det stöd de behöver i kommunen/stadsdelen, ställdes en följdfråga med ett öppet svarsalternativ om saknat stöd. Ungefär hälften av respondenterna (102 st) har svarat på frågan. I slutet av enkäten ställdes en öppen fråga om centrala problem och/eller önskvärda förändringar i arbetet med ensamkommande barn, där cirka en fjärdedel av respondenterna svarat. Centrala teman i svaren är följande:

Främst beskrivs faktorer kopplade till *den sociala barnvårdens organisation och insatser*. Ett sådant tema är bristande resurser i form av handläggare och annat – kompetens och tolkar. Att socialsekreterarna inte hinner med att utreda, följa upp och att träffa barnen så mycket som skulle behövas, brist på tolktillgång samt behov av "rätt" kompetens är vanliga svar. Där behov av kompetens konkretiseras, nämns kunskap om kris och trauma och utredningserfarenhet. Ytterligare ett tema i den kategorin är bristande placeringsalternativ: brister i tillgängliga HVB (bristande kompetens, metoder, stabilitet, insyn), behov av fler placeringsmöjligheter (bl.a. för behandling och akuta insatser) och mindre placeringsformer. Exempel på svar är "Vi klarar inte ungdomar med stora behov, missbruk, gatuliv etc." och "Fler placeringsformer behövs, t.ex. till barn med särskilda behov". Ett flertal tar också upp behov av bostäder och

tillgång till utslussboende. Ett tredje tema inom den kategorin handlar om karaktären på och omfattningen av de sociala insatserna. Här efterfrågas dels mer stöd, särskilt i samband med att placering upphör. Flera önskar mer fokus på integration där en del tar avstånd från mer vårdinriktade insatser, till exempel "Fokus på etablering och inte på vård". Andra lyfter i stället behov av terapeutiska insatser utifrån traumatiska erfarenheter, samtalsstöd och insatser anpassade för samtal med tolk.

En andra kategori av teman handlar om *samverkan och andra aktörers stöd* – som tillgång till psykiatriskt stöd, skola, kontakter med civilsamhälle och behov av bättre samordning mellan olika myndigheter och verksamheter. Ett tydligt tema i den kategorin handlar om bristande barnpsykiatriskt stöd till ensamkommande barn och unga med psykisk ohälsa och traumatiska erfarenheter. Mer tid och bättre hjälp i skolan samt behov av samverkan med civilsamhälle för att bygga relationer utanför de professionella är andra exempel på svar i den kategorin.

Vidare nämns faktorer kopplade till övergripande styrning och *(asyl)mottagnings-systemet*. Ett tema är behov av tydligare riktlinjer, direktiv och samordning från politik och myndigheter. Exempel på svar från det temat är att det saknas likabehandling, helhetsgrepp, förståelse för målgruppen ur ett politiskt perspektiv och en övergripande samordnad planering som hanterar barnens behov över tid. Ett annat tema handlar om mottagningsystemet i stort. En del beskriver den långa asylprocessen som det främsta problemet och några ifrågasätter om systemet med ett kommunalt ansvar under asylprocessen är det bästa för barnen. Andra utsagor framhåller det oförutsägbara inflödet och för korta tider vid avisering från Migrationsverket som problem. Att asylsökande barn inte har rätt till praktik/arbete under ledigheter lyfts också som ett problem.

Hur hänger uppfattningar om arbetets kvalitet och förutsättningar samman med organisatoriska och kommunala faktorer?

Vi har undersökt hur uppfattningar om kvaliteten på och förutsättningarna i arbetet (utifrån ett index baserat på de tre första frågorna i tabellen ovan) hänger samman med resurser, organisering, uppfattning om politikens inställning och övergripande samverkan samt skattekraft, andel utlandsfödda och politisk majoritet. Resultatet av analyserna visas i tabell 2 nedan. I analysen används inte data från storstädernas stadsdelar och resursförvaltningar, på grund av osäkerhet i dessa uppgifter samt att de kommunala faktorerna kan bli missvisande på stadsdelsnivå. Mönstren blir dock desamma oavsett om uppgifterna tas med eller inte.

Tabell 2. Faktorer relaterade till uppfattningar om möjligheten att ge och följa upp stöd till ensamkommande barn och unga. Linjär regressionsanalys. Standardiserad betakoefficient och signifikansvärden (* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$)

	Beta
Resurser (heltidstjänster av socialsekreterare, samordnare samt chef, per placerat ensamkommande barn)	0,31 ***
Integrerad organisation	0,12 *
Politikerna uppfattas angelägna om kvaliteten i mottagandet	0,32 ***
Övergripande samverkan i kommunen	0,16 **
Skattekraft	-0,04
Andel utlandsfödda i kommunen	-0,06
Politisk majoritet vänster	0,03
Adjusted R ²	0,291

Analysen visar på positiva samband mellan tillfredsställelsen i hur arbetet med ensamkommande barn bedrivs och tillgång till resurser, att ha en integrerad organisation, övergripande samverkan samt uppfattningen att politikerna i kommunen är angelägna om kvaliteten i mottagandet. Det är kanske inte så förvånande men ändå viktigt att lyfta fram. När det gäller politisk majoritet påvisas inget signifikant samband och inte heller med skattekraft eller andel utlandsfödda. Det (uppfattade) politiska engagemanget förefaller alltså spela större roll än politisk majoritet. Inga bivariata samband framkommer mellan uppfattat politiskt engagemang och politisk majoritet, dock med Sverigedemokraternas ställning i kommunen: i kommuner där SD haft 20 procent eller mer i valet till kommunfullmäktige är andelen som uppfattar att politikerna är angelägna om kvaliteten i mottagandet signifikant lägre ($p < 0,05$).

Bivariata sambandsanalyser visar också på signifikanta positiva samband mellan uppfattningen om politikernas engagemang och resurstillgång ($p < 0,05$) samt övergripande samverkan ($p < 0,01$). I kommuner med mer resurser och med mer övergripande samverkan uppfattas alltså politikerna som mer angelägna om kvaliteten i mottagandet. Hur dessa faktorer påverkar varandra – om det exempelvis är starkare politiskt engagemang som leder till mer resurser och samverkan och därmed till större nöjdhet med kvalitet och förutsättningar, eller om uppfattningen om ett större politiskt engagemang kommer sig av att man får mer resurser, förtäljer inte analyserna.

Diskussion

Den sociala barnvårdens svar på kommunaliseringen av mottagandet av de ensamkommande barnen, parallellt med den kraftiga ökningen av målgruppen fram till 2015, har uppenbarligen varit att specialisera verksamheten så att särskilda socialsekreterare, arbetsgrupper eller hela enheter arbetar specifikt med denna målgrupp. Att socialtjänstens arbete specialiseras är ingen ny företeelse och kan ses som en logisk följd av en mer långvarig trend och institutionaliserad strategi för att hantera problem och omgivande förväntningar på det sociala arbetet (Bergmark & Lundström 2007). Specialiseringen kan förstås som ett sätt att skapa kontroll över verksamheten utifrån att det handlar om en snabbt ökande, och relativt "ny" målgrupp inom socialtjänsten, som behäftas med konflikterande och starkt laddade föreställningar i den samhällseliga debatten parallellt med ett hårdnande migrationspolitiskt klimat. I kvalitativa studier om socialtjänstens mottagande av ensamkommande barn har det till exempel förekommit uppfattningar hos socialsekreterare om att arbetet med de ensamkommande barnen inte får kosta mer än vad kommunerna får statlig ersättning för (Backlund et al. 2014; Backlund 2018). Den här studien antyder att respondenter som arbetade i mer integrerade organisationer i högre grad uppfattade att arbetet med de ensamkommande barnen inneburit ansträngningar för övrig social barnavård. Att ha kontroll över resursanvändningen och genom en specialisering åtminstone ge sken av en effektiv organisation, kan tänkas vara viktigt för socialtjänstens legitimitet i en tid där flyktingmottagandet alltmer ställts mot övrig välfärd. Det är också troligt att mekanismer som "härmsning" (DiMaggio & Powell 1991) mellan kommunerna har spelat in i den utmanande situation som rådde.

Arbetet med ensamkommande barn är kopplat till ett annat organisatoriskt fält (Johansson 2002) än traditionell social barnavård, vilket innebär att det sociala arbetet behöver förhålla sig till andra institutioner, regler, normer och värden (som Migrationsverket samt lagar och regler kopplade till migrations/integrationspolitik), vilket framkommer i de öppna svaren som delvis berör asylmottagandet i stort samt frågor kring integration. En målgruppsspecifik omgivning att förhålla sig till kan också ses som ett motiv till specialiseringen. Studien visar att arbetet med de ensamkommande barnen ofta uppfattas kräva andra metoder och insatser än traditionell social barnavård. En specialisering kan ge möjlighet att utveckla särskild expertis inom ett specifikt område och det är rimligt att den snabba ökningen av ensamkommande barn skapat ett behov av att koncentrera kunskap och erfarenheter. Specialisering behöver dock inte i sig innebära möjlighet att utveckla och utöva expertkunskap, eftersom det också är beroende av andra organisatoriska villkor som möjlighet till utbildning, handledning, resurser och samverkan (se t.ex. Ekström 2016). Analyserna i den här studien pekar tvärtom mot en tendens att en uppfattad god kvalitet hänger

samman med en integrerad organisering, men understryker också vikten av resurser, övergripande samverkan samt politisk vilja.

I förhållande till de argument om normalisering som föregick kommunaliseringen av mottagandet, kan utvecklingen mot en specialisering av arbetet problematiseras. Med normaliseringsprincipen avsågs att samma regler ska gälla alla barn som vistas i Sverige och att de ensamkommande barnen så långt det är möjligt ska omfattas av samma sociala omvårdnadssystem och tillförsäkras samma standard för vård och omsorg som andra barn (Prop. 2005/06:46 s. 41–42). Centrala frågor i sammanhanget är om specialiseringen har inneburit en förbättrad och mer anpassad verksamhet för målgruppen (med samma standard som för ett svenskfött barn i liknande situation), eller om det har utvecklats särskilda normer, värden och villkor som riskerar en ojämlig behandling för dem i förhållande till andra barn. Nyberg (2014) menar till exempel att det tas mer för givet att ge professionellt stöd för traumatiska erfarenheter till barn av svensk härkomst än till barn med utländsk bakgrund.

Ovanstående frågor kan inte besvaras utifrån denna studie, men tidigare forskning pekar mot att stereotypa föreställningar om gruppen får konsekvenser för arbetets utformning och organisatoriska villkor (Herz & Lalander 2017; Stretmo 2019). I tidigare studier har också framkommit att socialsekreterare för ensamkommande barn kan uppfatta att de organisatoriska villkoren i arbetet innebär en negativ särbehandling av målgruppen och att verksamheten isoleras i förhållande till övrig social barnvård (Backlund et al. 2014; Backlund 2018; Eriksson et al. 2014; Wernesjö 2020). Ett dilemma för den sociala barnvården kan vara att dess insatser legitimeras av det utsatta barnets sårbarhet och skyddsbehov, medan den omgivande allmänna debatten kring ensamkommande barn har haft ett starkt fokus på behovet av ”integrationsinsatser” som är mer kopplade till barnet som migrant och den blivande vuxnes självständighet och anpassning (jfr Skivenes et al. 2015). Specialiseringen av verksamheten för de ensamkommande barnen skulle kunna förstås som en anpassning till dylika omgivande föreställningar.

Att utveckla särskild kompetens och beredskap i mottagandet för ensamkommande barn är sannolikt positivt utifrån att gruppen har vissa gemensamma förutsättningar. Samtidigt bör det anses angeläget att socialtjänstens värden, metoder och kunskap om barn i utsatta livssituationer tas till vara, något som var ett av motiven bakom kommunaliseringen av mottagandet (Prop. 2005/06:46). Forskare (se t.ex. Eide 2012) har hävdad vikten av att se både sårbarheten och resurserna hos gruppen ensamkommande barn och framför allt heterogeniteten, vilket understryker behovet av tillgång till differentierade insatser. Å ena sidan kan en specialisering riskera att gruppen ses som homogen och att det utvecklas andra normer i omsorgen om denna grupp, å den andra finns risk att särskilda förutsättningar och behov förbises vid en integrering i traditionell barnvård uppbyggd för barn med social problematik.

Samtidigt som det utifrån ovanstående finns skäl att problematisera socialtjänstens arbete med ensamkommande barn, så är det mot bakgrund av den utmanande situation som socialtjänsten befann sig i vid tidpunkten för studien värt att notera att en majoritet av respondenterna faktiskt var förhållandevis nöjda med det stöd som erbjöds målgruppen. Studien tyder på att resurser, övergripande samverkan och angelägna politiker har varit viktigt för möjligheten att anpassa stödinsatser efter behov och att följa upp insatser. Det kan tolkas som ett uttryck för att "satsande kommuner" med ett politiskt engagemang och en uppbyggd struktur med resurser för mottagandet har lett till ett bättre stöd. Vikten av en övergripande samordnad planering som hanterar barnens behov över tid tas upp i de öppna svaren och betonas också i tidigare forskning.

Resultatet bör också kommenteras utifrån utvecklingen efter 2016. Antalet ensamkommande asylsökande barn har minskat kraftigt, vilket kan antas påverka organiseringen av mottagandet eftersom specialiseringen sannolikt hänger samman med målgruppens omfattning. En viktig fråga här blir hur den kunskap och erfarenhet som har byggts upp tas till vara. En annan förändring är att statens ersättning till kommunerna har sänkts, vilket har lett till enklare stödboenden och att stödet ofta dras in helt när den unge fyller 18 år (Socialstyrelsen 2020; Regeringskansliet 2016). Kommunernas förutsättningar att kunna ge ett bra och långsiktigt stöd har därmed försämrats.

Svarsfrekvensen i den här studien var 66 procent, vilket får ses som relativt bra i den här typen av undersökning (i synnerhet då kommunerna vid den tiden var hårt ansträngda efter det höga antalet asylsökande hösten 2015). En bortfallsanalys visar att svarsfrekvensen var högre i större städer och stadsnära kommuner (68–72 procent), än bland mindre orter/landsbygdskommuner (58 procent) och att de kommuner som inte svarat har signifikant lägre skattekraft än de som svarat ($p < 0,05$). De som inte har svarat har också något lägre andel utlandsfödda i snitt. Att det var en relativt sett lägre svarsfrekvens från mindre kommuner kan innebära att kommuner med integrerad organisering är underrepresenterade. Det är i första hand chefer som har besvarat enkäten, vilket kan innebära en "bias" mot positiva svar. Bivariata analyser visar att respondenter med chefsposition har bedömt kvaliteten mer positivt än respondenter längre ned i organisationen. Samtidigt kan personer i chefsposition generellt sett antas ha haft bättre överblick över de frågor som enkäten omfattar än om den riktats till socialsekreterare.

Referenser

- Backlund, Å. & Malmsten, J. (2013) *Barnets bästa? En studie om asylsökande barn i socialtjänstens barnavård*. Stockholm: UNICEF Sweden.
- Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. & Åkerlund, E-M. (2012) *Ensam och flyktningbarn. Barnet och socialtjänsten om den första tiden i Sverige*. Forskningsrapport 2012:1. Stockholm: FoU-Nordväst, FoU-Nordost & FoU-Södertörn.
- Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. & Åkerlund, E-M. (2014) *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn: Erfarenheter från Stockholms län*. Forskningsrapport 2014:3. Stockholm: FoU-Nordväst, FoU-Nordost & FoU-Södertörn.
- Backlund, Å. (2018) *Stöd till ensamkommande barn och ungdomar. Perspektiv och erfarenheter*. Forskningsrapport 2018:3. Stockholm: FoU Nordväst.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2007) Unitarian ideals and professional diversity in social work practice. The case of Sweden. *European Journal of Social Work*, 10(1): 55–72.
- Börjesson, U. & Söderqvist Forkby, Å. (2020) The concept of home. Unaccompanied youths voices and experiences. *European Journal of Social Work*, 23(3): 475–485.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77–101
- Connect (2014). *Identification, reception & protection of unaccompanied children*. (Connect Project Report). [http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-Project_Report.pdf Hämtat: 2020-03-21].
- Conolly, H. (2014) "For a while out of orbit". Listening to what unaccompanied asylum-seeking/refugee children in the UK say about their rights and experiences in private foster care. *Adoption and Fostering*, 38(4): 331–345.
- Darvishpour, M., Månsson, N., Asztalos Morell, I. & Hoppe, M. (2019) Samverkan och utmaningar. Mottagande av ensamkommande ungdomar. I: M. Darvishpour & N. Månsson (red.) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*. Stockholm: Liber.
- DiMaggio, P. & Powell, W.W. (1991) The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. I: W.W. Powell & P. DiMaggio, P. (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago Press.
- Ds 2004:54 Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn).
- Ekström, V. (2016) Carriers of the troublesome violence. The social services' support for female victims of domestic violence. *European Journal of Social Work*, 21(1): 61–73.
- Eide, K. (2012) Hvem er de enslige mindreårige flyktningene? I: K. Eide (red.) *Barn på flukt. Psykosocialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eide, K., Lidén, H., Haugland, B., Fladstad, T. & Hauge, H. A. (2020) Trajectories of ambivalence and trust. Experiences of unaccompanied minors resettling in Norway. *European Journal of Social Work*, 23(4): 554–565.
- Eriksson, M., Ghazinour, M., Hanberger, A., Isaksson, J. & Wimelius, M.E. (2014) *Utvärdering av insatser för ensamkommande barn och ungdomar i Umeå 2012–2013*. Slutrapport. Umeå: Umeå Center for Evaluation Research.
- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991) Bringing society back in. Symbols, practices, and institutional contradictions. I: P. J. DiMaggio & W. W. Powell (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gruber, S. (2018) Flerspråkighet i den enspråkiga institutionen. I: S. Enell, S. Gruber & M. A. Vogel (red.) *Kontrollerade unga. Tvångspraktiker på institution*. Lund: Studentlitteratur.

- Gärdegård, A. (2017) *Samhällets mottagande av ensamkommande barn i Norden. En kartläggning*. Stockholm: Nordens välfärdscenter.
- Prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn.
- Hancilova, B. & Knauder, B. (2011) *Unaccompanied minor asylum-seekers. Overview of protection, assistance and promising practices*. Budapest: International Organization for Migration.
- Herz, M. & Lalander, P. (2017) Being alone or becoming lonely? The complexity of portraying “unaccompanied children” as being alone in Sweden. *Journal of Youth Studies*, 20(8): 1062–1076.
- Herz, M. & Lalander, P. (2019) Från ”produkt” till människa. Ensamkommande ungdomars upplevelser, möten och livsplaner. I: M. Darvishpour & N. Månsson (red.) *Ensamkommandes upplevelser & professionellas erfarenheter*. Stockholm: Liber.
- Jahanmahan, F. & Bunar, N. (2018) Ensamkommande barn på flykt. Berättelser om flyktingskap, interaktioner och resiliens, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 25(1): 47–65.
- Johansson, R. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Kanics, J., Senovilla Hernández, D. & Touzenis, K. (2010) *Migration alone. Unaccompanied and separated children's migration to Europe*. Paris: UNESCO Publishing.
- Kohli, R. (2006) The comfort of strangers. Social work practice with unaccompanied asylum-seeking children and young people in the UK. *Child and Family Social Work*, 11(1): 1–10.
- Migrationsverket (2021) [<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Mottagande-av-ensamkommande-barn/Anvisningskommun.html>. Hämtat: 2021-01-06]
- Montesino, N. & Jiménez Alvarez, M. G. (2019) Child migration. Historical and contemporary perspectives. I: S. Trygged & E. Righard (red.) *Inequalities and migration*. Lund: Studentlitteratur.
- Nyberg, E. (2014) Några nedslag i ett barns erfarenheter av flykt och migration. Sammanfattning i en essäistisk betraktelse. I: Å. Backlund, R. Eriksson, K. von Greiff, E. Nyberg & E-M. Åkerlund *Ensamkommande barn och ungdomar. Ett longitudinellt perspektiv*. Stockholm: FoU Nordväst, FoU Nordost, FoU Södertörn.
- Oppedal, B., Guribye, E. & Kroger, J. (2017) Vocational identity development among unaccompanied refugee minors. *International Journal of Intercultural Relations*, 60: 145–159.
- Prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn.
- Regeringskansliet (2016) *Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*. Promemoria 2016-06-21. Regeringskansliet. [<https://www.regeringen.se/49e724/contentassets/200774d5e2de4a3e8c7ca8ec00ff1c20/ett-nytt-ersattningssystem-for-mottagandet-av-ensamkommande-barn-och-unga>]
- SBU (2018) *Stöd till ensamkommande barn och unga. Effekter, erfarenheter och upplevelser. Systematisk litteraturöversikt och etiska och samhällsliga aspekter*. SBU-rapport nr 294. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- Seidel, F. A. & James, S. (2019) Unaccompanied refugee minors in Sweden. Challenges in residential care and the role of professional social work. *Residential Treatment for Children & Youth*, 36(2): 83–101.
- SFS 1994:137 *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skivenes, M., Pösö, T., Barn, R. & Križ, K. (2015) *Child welfare systems and migrant children. A cross country study of policies and practice*. [Elektronisk resurs]. Oxford University Press.
- Socialstyrelsen (2019) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2018*. [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2019-8-6261.pdf>]

- Socialstyrelsen (2020) *Individ och familjeomsorg. Lägesrapport 2020*. [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-3-6688.pdf>]
- SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) (2020a) *Myndigheters ansvarsområden för ensamkommande barn*. [<https://skr.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/barnochunga/placeradebarnochunga/ensamkommandebarnochunga/myndighetersansvar.3796.html>]
- SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) (2020b) Styre och maktfördelning för tidsperioden 1994–2018. [<https://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/valresultatstyren19942018/styre19942014.370.html>]
- Stretmo, L. & Melander, C. (2013) *Får jag vara med? Erfarenheter från ensamkommande barn och ungdomar i Göteborgsregionen och arbetet med denna grupp*. Göteborg: FoU i Väst/GR.
- Stretmo, L. (2014) *Governing the unaccompanied child. Media, policy and practice*. Göteborgs universitet: Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap.
- Stretmo, L. (2019) "Different children or a case of any other child?" Constructions of unaccompanied children in welfare service provision. I: S. Trygged & E. Righard *Inequalities and migration. Challenges for the Swedish welfare state*. Lund: Studentlitteratur.
- Söderqvist, Å. (2016) Home sweet home? Professionals' understanding of "home" within residential care for unaccompanied youths in Sweden. *Child and Family Social Work*, 21: 591–599.
- Wernesjö, U. (2015) Landing in a rural village. Home and belonging from the perspectives of unaccompanied young refugees. *Identities*, 22(4): 451–467.
- Wernesjö, U. (2020) Across the threshold. Negotiations of deservingness among unaccompanied young refugees in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(2): 389–404.
- Wiklund, S. (2006) *Den kommunala barnavården. Om anmälningar, organisation och utfall*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Zetterqvist Nelson, K. & Hagström, M. (2016) *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen. Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*. Stockholm: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE).
- Östman, C. (2019) *Unaccompanied refugee minors and political responses in Sweden. Challenges for social work*. Doktorsavhandling. Sundsvall: Mittuniversitetet.

Allan Lidström

EBP och verksamhet med personligt ombud

Formaliseringar och objektiviteter

EBP and Personal Ombudsman: Formalizations and objectivities

Evidence-based practice (EBP) has long been the subject of a polarized debate in social work. The most pronounced disagreements concern how science is viewed in EBP. In the debate, this is accentuated by EBP being associated with a narrow methodological focus. At the same time, EBP has in practice been reinterpreted to the extent that it risks becoming a label without content. Neither narrow methodological focus nor non-committal applications are likely to be optimal for generating improvements in social care or for taking advantage of reflections made within the social services that can be valuable in relation to revisions of EBP. This study therefore aims to introduce partially new concepts and highlight their implications for the development of new attitudes and approaches. This is done by analysing the relationship between EBP and a social services practice (Personal Ombudsman) which exemplifies the complexity considered typical of social work. A further purpose is to reflect on which elements of EBP need to be revised or preserved in order for EBP to be a desirable project in that type of practice. The empirical material is based on interviews in a Personal Ombudsman unit and it is analysed within the framework of science and technology studies. The results show that the type of cognitive formalization applied, and the type of mechanical objectivity aimed for in EBP can be problematic in the Personal Ombudsman practice. At the same time, formalizations in themselves are not problematic because, despite the initial impression of complexity, the studied practice is more formalized than first assumed. However, the most important formalizations in the studied practice are not cognitive but social and the analysis indicates that structured incorporation of such *social formalizations* in order to strengthen *disciplinary objectivity* could potentially be of great value as a supplement to current models of EBP.

Allan Lidström är biträdande forskare vid Institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori, Göteborgs universitet.

Kontakt: allan.lidstrom@gu.se

Inledning

Drygt 20 år efter att evidensbaserad praktik (EBP) introducerats i svensk socialtjänst är den högst rankade frågan i FORTE:s senaste rapport om prioriteringar för forskning inom socialtjänsten hur socialtjänsten kan ”arbeta med implementering, utmönstring och införande av evidensbaserad kunskap” (FORTE 2019). EBP:s relation till socialt arbete är alltså fortfarande oklar. En faktor i oklarheterna är att EBP med tiden omtolkats på ett sätt som gjort att den inte längre nödvändigtvis har samma innebörd för alla. Det har lett till den paradoxala situationen att en mängd tolkningar som näst intill inte är förpliktigande har uppstått samtidigt som EBP i vissa sammanhang innebär ett snävt metodologiskt fokus på effektstudier. I samtal om EBP:s möjligheter, där vitt skilda definitioner kombineras med bristande empiri, ökar risken för missförstånd som inte hjälper arbetet i socialtjänsten. Det är synd då alla inblandade troligen har liknande viktiga målsättning: att använda bästa tillgängliga kunskap för att säkerställa varje enskild klients tillgång till bästa möjliga vård och omsorg. Därför är det angeläget att undersöka hur andra förhållningssätt kan användas för att förstå EBP. Vetenskapsteoretisk litteratur erbjuder begreppsbyggnader som är användbara för att synliggöra epistemologiska grundantaganden både inom EBP och det sociala arbetspraktik. Den här studien prövar vilka uppfattningar om objektivitet som präglar centrala komponenter i EBP respektive en socialtjänstpraktik. Centralt i analysen är vilken roll formalisering och bedömningar har i olika situationer och risker och möjligheter förknippade därmed. Det övergripande syftet är att stödja personer som leder eller arbetar inom socialtjänstverksamheter genom att tillgängliggöra delvis ny begreppsbyggnad och visa vad den kan betyda för förhållningssätt och tillvägagångssätt. Det här övergripande syftet delas upp i två mer specifika:

Det första syftet är att beskriva och analysera de vetenskapsteoretiska villkoren för EBP:s vetenskapssyn i relation till en socialtjänstverksamhet som anses komplex och oförutsägbar: *verksamhet med personligt ombud (PO)*.

Det andra syftet är att analysera vilka element i EBP som är associerade med möjliga risker och möjligheter för en sådan verksamhet och därmed behöver *revideras* respektive *tas till vara* om EBP fortsatt ska vara ett potentiellt önskvärt projekt inom socialt arbete.

Bakgrund

Här ges en kort introduktion till nyckelbegrepp som är viktiga för att förstå EBP:s grundläggande idé, de huvudsakliga omtolkningar som gjorts av den och de kontroverser som uppstått i relation till dem.

EBP är i grunden en modell för beslutsfattande som innebär att professionella ska väga samman ”sin expertis med bästa tillgängliga kunskap, den enskildes situation,

erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser” (Socialstyrelsen 2019). Detta illustreras i den ”trebenta modellen av EBP”.

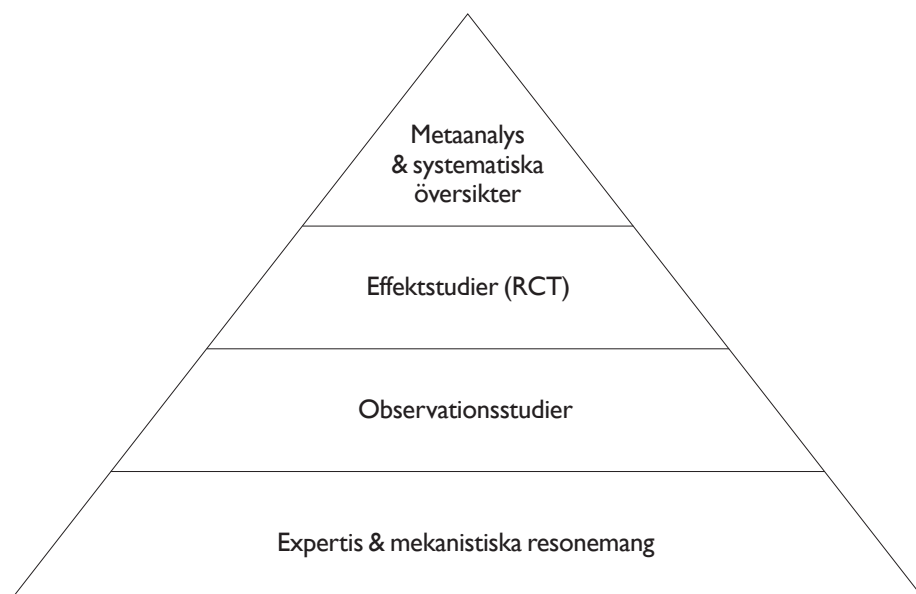


Figur 1. Evidenscirklarna: den trebenta modellen av EBP (efter Haynes, Devereaux & Guyatt 2002 s. 36).

Modellen är tänkt att tillämpas i fem grundsteg:

1. Formulering av frågeställning
 2. Sökning av evidens för att besvara frågan
 3. Kritisk granskning av evidens
 4. Sammanvägning av evidens, professionell expertis och klientens förhållanden
 5. Uppföljning av steg 1–4
- (efter Kunskapsguiden 2019)

Den mest tongivande utgångspunkten för att hantera vetenskaplig evidens finns i *evidenspyramiden* enligt vilken systematiska litteraturöversikter och metaanalyser anses mest tillförlitliga och professionell expertis och mekanistiska resonemang minst tillförlitliga (figur 2). Kunskaphierarkin prioriterar därmed forskningsdesigner med hög intern validitet och med liten risk för subjektiv snedvridning (Sager & Pistone 2019 s. 97–98).



Figur 2. Evidenspyramiden (efter Wieten 2018).

Kunskapshierarkin är nära förknippad med den ursprungliga ambitionen bakom EBP: att överbrygga glappet mellan forskning och praktik genom att göra tillförlitlig forskning tillgänglig, en ambition som vände sig emot en praktik baserad på tradition, expertis och erfarenhet (Guyatt et al. 1992). Idén är att vetenskapligt fastställa vilka interventioner som ger bäst effekt och att interventionsbeslut bör baseras på sådan kunskap.

Denna grund har gett upphov till olika versioner av EBP, varav de två mest framträdande är *critical appraisal* och *riktlinjemodellen*. *Critical appraisal* innebär att enskilda praktiker förväntas fatta rationella beslut baserade på autonom sökning och värdering av forskningslitteratur, medan riktlinjemodellen i stället innebär att sökning och värdering utförs av centrala aktörer som sammanställer sina resultat i riktlinjer och rekommendationer (Bergmark & Lundström 2011 s. 165–169).

Vilken version som än tillämpas är det troligtvis få som skulle argumentera emot nyttan av att vid interventionsbeslut använda bästa tillgängliga kunskap, integrerad med professionell expertis och hänsyn till klientens förhållanden. När det kommer till *vilken typ av kunskap som är bästa tillgängliga och hur den ska integreras med profession och praktik* går meningarna dock isär. Det är grunden till meningsskiljaktigheterna om EBP:s tillämpbarhet och relevans men också till variationen i uppfattning om vad EBP faktiskt innebär.

Meningsskiljaktigheterna manifesterar sig å ena sidan i en utbredd tolknings-

flexibilitet angående EBP:s innebörd och å andra sidan i en långtgående debatt. Tolkningsflexibiliteten innebär att EBP har översatts och anpassats till lokala kontexter på ett sätt som medfört att det kan ha helt olika, och ibland motsatt, betydelse för olika aktörer (Bergmark & Lundström 2011 s. 165). Tolkningsflexibilitet behöver i sig inte vara ett problem men risken är att EBP blir ett urvattnat begrepp som kan användas för att beskriva vilken verksamhet som helst utan att egentligen förändra den. Debattens polarisering verkar i stället ha sitt ursprung i en mer homogen bild av EBP, dock inte den nyanserade bild som presenterats ovan, utan en bild mer lik den som exempelvis Lars Oscarsson (i sin bok om EBP i socialtjänsten) menat att både förespråkare och kritiker utgått ifrån i sina debattinlägg: "ett EBP där endast 'det vetenskapliga benet' beaktas och där endast den typ av forskning som återfinns högst upp i evidenshierarkin efterfrågas" (Oscarsson 2009 s. 11). Här är risken inte urvattning utan en så snäv definition att all annan kunskap än den som producerats genom effektstudier nedvärderas (Sager & Bohlin 2011 s. 211). Det är inte svårt att förstå kritik emot ett sådant förhållningssätt eftersom det sannolikt skulle minska EBP:s tillämpbarhet dramatiskt inom ett flertal områden inom socialt arbete. Att risken är reell bekräftas av att flera författare menat att det inom EBP finns en stark tendens att nedvärdera både professionell expertis i förhållande till vetenskap (Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting 2011 s. 28) och kvalitativ forskning till förmån för kvantitativ forskning (Hammersley 2005 s. 91).

Att "det vetenskapliga benet" fått en så framträdande roll i debatten kan bero på att varken professionell expertis eller hänsyn till klientens förhållanden är något nytt inom socialt arbete. Däremot är EBP:s förhållningsätt till vetenskap nytt för området (Lundström & Shanks 2013 s. 110). Förespråkare menar att ett vetenskapligt underlag baserat på effektstudier är nödvändigt för att avgöra vilka insatser som är lämpliga att använda eftersom interventionsval annars endast grundas i tradition och tyckande (Sundell et al. 2007; Sundell 2011 s. 6). Kritiker beskriver i stället socialtjänstens arena som komplex och oförutsägbar och menar att effektstudier är av relativt litet värde då sådana studiers strikta design medför att de aldrig kan återspegla den sociala världens icke-linjära kausaliteter (som återgivet i Svanevie 2011 s. 194). I stället framhävs vikten av att förstå kontext och terapeutisk relation (Topor 2009 s. 198).

EBP erbjuder också framför allt strategier för att hantera vetenskaplig kunskap medan allmängiltiga sådana för att hantera profession och praktik saknas (Sager & Pistone 2019 s. 89–90; Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting 2011 s. 28). Vetenskaplig evidens tillskrivs alltså en central roll och den ska sammanvägas med professionell expertis och klientens förhållanden. Det är mindre tydligt hur innehållet i de två senare kategorierna ska definieras, hur sammanvägning ska ske och vilken relativ vikt som ska tilldelas de olika faktorerna (Broström 2019 s. 45).

Kombinationen av tolkningar av EBP som inte är förpliktigande och snävt meto-

dologiskt fokus skapar ett behov av att med hjälp av delvis nya teoretiska resurser undersöka EBP i relation till en konkret socialtjänstpraktik.

Verksamhet med personligt ombud (PO)

Verksamhet med personligt ombud är en relativt ny och liten yrkesgrupp som har sitt ursprung i 1990-talets psykiatrireform. Dess huvudsakliga arbetsuppgift är att verka för att personer med psykiska funktionsnedsättningar ska få tillgång till den vård och det stöd de har rätt till. I uppdraget ingår ett direkt arbete med klienter (som stöd i kontakt med myndigheter) och ett mer indirekt arbete som utgörs av inrapportering av i arbetet uppmärksammade brister i välfärdssystemet som påverkar klienternas möjlighet att få sina behov tillgodosedda. Ombuden arbetar även för att öka klienternas livskvalitet genom att stödja deras personliga utveckling.

Eftersom rollen innefattar att ställa krav på myndigheter är PO organisatoriskt fristående och därmed inte lika styrda av de regelverk som de övriga professioner deras klienter kommer i kontakt med (Socialstyrelsen 2009 s. 10).

Att yrket är nytt och i stort saknar en egen vetenskaplig kunskapsbas och detaljerade riktlinjer har gjort att deras arbetsätt utvecklats genom ackumulerad erfarenhet och kunskapsimport från närliggande verksamheter. Arbetsättet är inte definierat av bestämda metoder utan snarare av generella förhållningssätt som karakteriseras av ett stort utrymme för individuella bedömningar. Det kan ses som en konsekvens av att ombudsverksamhetens kontext uppfattas som komplex och oförutsägbar och att erfarenhet, tillit, anpassning och relationskapande därför anses mer avgörande framgångsfaktorer än föreskrifter, metodik och vetenskapligt kunnande (Socialstyrelsen 2003 s. 9; Svedberg 2009 s. 55).

Det saknas formella krav på att PO ska bedrivas i enlighet med EBP men då ämnet avhandlas i Socialstyrelsens texter om PO är det ändå något de behöver förhålla sig till (Svedberg 2009 s. 48; Topor 2009 s. 191–193).

Komplexitet, oförutsägbarhet och prioritering av mellanmänniska möten framför metod betyder att PO karakteriseras av de förhållningssätt som kritiker menar är svårförenliga med EBP. Samtidigt finns viktiga likheter mellan PO och andra former av relationsbaserat socialt arbete. Det gör PO väl lämpat som studieobjekt för att analysera relationen mellan EBP och socialt arbete mer generellt.

Teoretisk utgångspunkt

Studiens teoretiska utgångspunkt hämtas från *teknik- och vetenskapsstudier (science and technology studies: STS)*. Forskare inom STS demonstrerade tidigt att vetenskaplig kunskap är mer osäker än vad som generellt ansetts, bland annat genom att påvisa

att direkt korrelation mellan insamlade data och presenterade forskningsresultat saknas eftersom olika aktörer tolkar data på olika sätt – *tolkningsflexibilitet* föreligger (Collins 1981).

Sådan variation har använts som ingång för att påvisa att olikheter i produktion, spridning och tillämpning av kunskap har stor betydelse för hur vi agerar; saker och ting behöver inte nödvändigtvis vara som de är och *de skulle därför kunna vara annorlunda*. Att det finns variation, att världen är komplex och kunde varit annorlunda kan vara relativt tandlösa slutsatser, men poängen är att framhäva och förstå politiskt viktiga variationer och påvisa deras konsekvenser (Law 2017 s. 44). Nedan används begreppen *objektivitet* och *formalisering* för att analysera förhållandet mellan EBP och PO och därigenom belysa variationer och förändringspotentialer.

Objektivitet

Objektivitet sammanfattar mycket av det som eftersträvas inom EBP:s vetenskaps-syn: trovärdighet, neutralitet och likvärdighet. Liksom "vetenskap" och "evidens" ses "objektivitet" ofta som något entydigt, oproblematiskt och tidlöst (Daston 1992 s. 598). Objektivitet är dock ett relativt ungt begrepp vars innebörd förändrats genom historien (Daston & Galison 2007) och olika termer har använts för att beskriva olika typer av objektivitet i olika tider (Timmermans & Berg 2003 s. 118). Objektivitet kan därmed förstås olika och givet begreppets politiska potential är sådan variation angelägen att studera i relation till kunskapsstyrning. De objektivitetstyper som används i analysen är *disciplinär* och *mekanisk* objektivitet.

Disciplinär objektivitet definieras av en expertgrupps intradisciplinära konsensus: kollektivets gemensamma bedömning borgar för objektivitet och prioriteras framför enskildas bedömningar (Megill 1994 s. 5–7). Acceptans av ett sådant objektivitets-anspråk kräver att gruppmedlemmarnas expertstatus är externt vedertagen (Porter 1995 s. 4).

Vid mekanisk objektivitet reduceras subjektivitet i stället genom att agera i enlighet med bestämda procedurer (Megill 1994 s. 10–11). Att formalisera och följa regler förväntas kunna ersätta subjektiva bedömningar och därmed motverka bias när man tar fram forskningsresultat (Porter 1995 s. 4). Så blir kunskapsproduktion inte bara opersonlig utan också transparent. Opersonligheten ger intryck av kunskap som objektivt sann; transparensen medger extern granskning och reproducerbarhet.

Formalisering

Kritiken av EBP lyfter ofta svårigheten att *formalisera* och *standardisera* komplexa verksamheter (Knaapen 2014 s. 827; Martinell Barfoed 2014 s. 19–20). Här avhandlas framför allt så kallade procedurella standarder i form av formaliseringar, det vill säga dokumentation av procedurer och regler som procedurella standarder föreskri-

ver. Formalisering används alltså för att hänvisa till artefakter (t.ex. en riksdagsförordning eller ett rutindokument) och organisatoriska strukturer (t.ex. antal anställda vid en enhet eller bestämda mötesintervall) som bidrar till att beskriva en praktik.

Idealbilden av formalisering gäller oftast det som Sundqvist et al. (2015) benämner *kognitiv formalisering*. Kognitiv formalisering förutsätter att det går att producera uttömmande beskrivningar av en aktivitets samtliga delmoment och att sådana beskrivningar kan förstås och följas. Den föreställningen stämmer väl med mekanisk objektivitet.

Det finns dock argument mot att formaliseringens kapacitet i enlighet med mekanisk objektivitet är praktiskt realiserbar. Inom forskning kan endast ett visst antal valda variabler studeras vid samma tillfälle och den kontext de studeras i måste kunna kontrolleras. Komplexitet reduceras till fördel för mätbarhet och formella verktyg baserade på sådan kunskap kan därmed aldrig vara heltäckande. Detta kan även relateras till Wittgensteins arbete om regelföljande enligt vilket regler aldrig kan vara självförklarande utan behöver informella bedömningar för att kunna hanteras (Wittgenstein 1967 [1953]). Hur en aktivitet utförs kan därför inte förstås genom att endast läsa en formalisering.

Med den utgångspunkten har skolbildningen *sociology of scientific knowledge* (SSK) inom STS ambitionen att demonstrera att produktion och användande av kunskap snarare karakteriseras av informell expertis, eller tyst kunskap, än tillämpning av formaliseringar. En tongivande SSK-forskare, Harry Collins, konstaterar att det är just expertis som bestämmer hur en praktik bedrivs och framhäver att grunden för sådan expertis inte till fullo kan formuleras i ord (Collins 2010).

I stället för en dikotom analys och debatt om huruvida det är formaliseringar eller expertis som möjliggör vetenskapligt arbete lyfts här vikten av att studera samspelet mellan dem. Forskning om evidensbaserad vetenskap visar att det ofta är ett sådant samspel som avgör hur verksamheter integrerar evidens i form av riktlinjer eller nya insatser (Timmermans & Berg 2003).

Ett annat sätt att gå bortom synen på formalisering och expertis som ömsesidigt exkluderande är att undersöka användningen av *sociala formaliseringar* (Sundqvist et al. 2015). Till skillnad från den kognitiva varianten syftar sociala formaliseringar på regler som anger vilka aktörer som ska ingå i en aktivitet och deras relationer till varandra. Däremot specificeras inte *hur* något ska göras; det lämnas till aktörerna.

Metod

Design

Det här är en fallstudie där det empiriska materialet utgörs av intervjuer och dokument insamlade mellan februari och april 2018. Ambitionen är inte att studera i vilken utsträckning en socialtjänstpraktik bedrivs i enlighet med EBP eller att fastställa professionellas attityder till EBP utan i stället att förstå *hur* en sådan praktik bedrivs, *varför* de professionella inom den agerar som de gör och *vad* som ligger till grund för deras handlande och på vilket sätt det relaterar till EBP. Det är grunden för valet av en studiedesign som fokuserar på ett avgränsat *lokalt* sammanhang: för att klargöra de djupare orsakerna till ett problem snarare än att beskriva problemets symtom och frekvens (Flyvbjerg 2011 s. 307). Ett sådant fokus kan kritiseras för bristande generaliserbarhet men den hanteras genom att välja ett fall vars innehåll är strategiskt viktigt för den generella problematiken (Flyvbjerg 2011): *samtidigt som PO:s praktik kan ses som nära besläktad med andra former av relationsbaserat socialt arbete exemplifierar den tydligt den komplexitet och oförutsägbarhet som kritiker anser vara problematisk i relation till EBP.*

Datainsamling

Totalt intervjuades tio personer: fem personliga ombud, verksamhetens enhetschef, kvalitetschef och socialt ansvariga samordnare, kommunens kontaktperson gentemot PO och Länsstyrelsens lokala handläggare för PO (appendix I)¹. Enhetschefen intervjuades först för att få en initial förståelse av verksamheten och igen för att följa upp frågor som uppkommit under intervjuperioden. Ambitionen var att skapa bredd genom att inkludera ombud som arbetat relativt kort tid inom verksamheten (1–2 år) och ombud som arbetat en längre tid (upp till 16 år). Intervjuerna var av en semi-strukturerad och reflekterande karaktär. I stället för på förhand bestämda intervjufrågor användes fyra generella ämnesområden:

- arbetsätt
- kunskapsresurser
- formaliseringar
- relationen mellan verksamheten och EBP.

För att skapa förtroende var intervjuerna strukturerade som reflekterande samtal snarare än utfrågningar. Tidsaspekten bedömdes också vara viktig (intervjuerna varade

¹ Majoriteten av de intervjuade var kvinnor och därför har kvinnliga pseudonymer använts för samtliga intervjupersoner (oavsett kön) för ökad anonymitet.

mellan 75 och 120 minuter). Intervjupersonerna gavs stort utrymme att tala fritt och frågeställningar i relation till ovanstående områden introducerades successivt för att leda intervjun i enlighet med studiens syfte. De intervjuade uppmuntrades till reflektion och gavs utrymme att återkomma till redan avhandlade områden för nyansering. Intervjuformatet valdes ”för att få veta det jag inte vet att jag inte vet”: för att så väl som möjligt ”fånga” de intervjuades egna berättelser och för att få svar på för mig på förhand okända frågor (Widell 1995 s. 40–46).

Under intervjuperioden användes informella samtal och intervjumaterial till att identifiera dokument som av de intervjuade ansågs relevanta för verksamhet med PO (appendix II). Dokumenten analyserades inte som intervjumaterialet utan användes som referens för att fördjupa förståelsen av gjorda intervjuer och för att vägleda fortsatta intervjuer.

Analys

Samtliga intervjuer transkriberades och lästes igenom först för att skapa en helhetsbild och sedan fyra gånger till för att tematisera med fokus på studiens respektive ämnesområden. En mer finkornig analys ledde till att ett tydligt mönster framträdde, vilket konkretiserats i de teman som nu utgör strukturen i resultatpresentationen. Analysarbetet utfördes parallellt med datainsamlingen i en integrerad process, vilket gör det vanskligt att separera dem ifrån varandra: genom kontinuerlig iteration har den begynnande analysen förändrat mitt förhållande till datainsamlingen och med nytillkomna data har analysen breddats och fördjupats (Hammersley & Atkinson 2007 s. 158–159).

Den vidare analytiska strategin har bestått i att ställa det empiriska materialet mot ett snävt tolkat EBP där effektstudier, systematiska översikter och metaanalyser anses vara de *enda* tillförlitliga kunskapsresurserna. Tolkningen är inte rättvisande för hur EBP tillämpas inom socialt arbete, men eftersom den accentuerar de element av EBP som är mest framträdande i debatten är den en användbar utgångspunkt i studiet av de spänningar som uppstått i mötet mellan socialtjänsten och EBP. Debattens brännpunkt berör framför allt EBP:s kunskaphierarki och de metoder som tydligast förknippas med den. För att undvika begreppsförvirring kommer därför inte termen EBP utan termen *EBP:s vetenskapssyn* att användas för att hänvisa till denna snäva tolkning i efterföljande text. Värdet av tolkningen är inte att förmedla en nyanserad representation av verkligheten utan att tjäna som ett metodologiskt verktyg, en konstruerad modell mot vilken det är möjligt att ta spjörn och konfrontera det empiriska materialet (jämför Webers *ideabild*: Weber i Silverman 1985 s. 42). När termen EBP:s vetenskapssyn används som begrepp i de följande kapitlen refererar den alltså uteslutande till denna snäva tolkning och inte till en mer inkluderande översättning. EBP:s vetenskapssyn kontrasteras och jämförs successivt

med hjälp av de teoretiska utgångspunkter som beskrivits i teoriavsnittet med PO:s praktik och så sammanvävs resultat och analys stegvis fram till svar på studiens syfte.

För att säkerställa en rättvisande bild av ombudsverksamheten delgavs samtliga intervjuade ett manuskript som innehöll använda citat och tolkningar och uppmanades att kommentera (inga negativa anmärkningar inkom).

Etik

Observation av PO:s praktik skulle troligtvis berikat studiens empiriska grund, men efter etiska överväganden ansågs det olämpligt på grund av klienternas utsatthet. I datainsamlingen har inte känsliga uppgifter om klienter inhämtats. Intervjupersonerna är vuxna professionella som efter information om studien medgett sitt deltagande. Riskerna för intervjupersonernas personliga integritet bedömdes minimala. I artikeln har information om intervjupersonerna begränsats väsentligt eftersom de tillhör en liten yrkesgrupp och deras berättelser har återgetts på ett sätt som i största möjliga utsträckning bevarar deras anonymitet.

Resultat och analys

Här redovisas ombudsverksamhetens förhållande till kunskap, formalisering och objektivitet. Fynden kontrasteras och analyseras kontinuerligt mot den i inledningen beskrivna snäva tolkningen av EBP:s vetenskapssyn.

Prioritering av kunskapsresurser

Enligt EBP:s vetenskapssyn är explicit kvantitativ vetenskaplig kunskap, framför allt effektstudier, den typ av kunskap som anses mest tillförlitlig och som bör ligga till grund för praktikers handlande (Guyatt et al. 1992).

Inom ombudsverksamheten identifierades fyra typer av kunskapsresurser:

- erfarenhet
- kunskap om psykiska funktionsnedsättningar
- kunskap om välfärdssystemets organisation, lagar och regelverk
- klientens kunskap.

Av dessa verkar erfarenhet värderas högst, framför allt *erfarenhet av tidigare arbete med målgruppen*. Det är den som gör ombuden kompetenta att bedöma hur de ska hantera sin dagliga praktik:

Vi ser ju helst att personer har arbetslivserfarenhet och gärna inom psykiatrin också så att de har mött målgruppen och har kunskap om den. (Patricia, ombud)

För min del är det framför allt mitt tidigare arbete som socialsekreterare med inriktning på psykiatri och kanske att jag sedan mitt första sommarjobb har arbetat med personer med psykisk ohälsa. Det är erfarenheten. På socionomprogrammet fanns en valbar kurs på 7,5 poäng med inriktning på psykisk ohälsa, men det är ju kanske inte den som har rustat mig för det här jobbet ... (Pia, ombud)

Ombuden har oftast lång erfarenhet av andra yrken inom vård och omsorg, men eftersom PO bedrivs utifrån särskilda premisser är det svårt att tillägna sig erfarenhet av arbetssättet inom andra verksamheter:

... just personligt ombud, det är ett litet speciellt sätt att tänka. Många har jobbat inom andra verksamheter där det har varit myndighetskontakt och myndighetsutövning och här får man ju tänka bort den tanken. (Patricia, ombud)

Förutom erfarenhet av målgruppen ses alltså *erfarenhet i rollen som PO* som nödvändig för att kunna utveckla kompetens i yrket.

Erfarenhet är dock inte bara en individuell utan även en *kollektiv resurs*. Utveckling av arbetsgruppens kollektiva erfarenhet är en medveten strategi för att höja verksamhetens kvalitet och kompetens. Vid nyanställningar tas hänsyn till vilka erfarenheter kollektivet behöver som helhet, vilket medfört att arbetsgruppens sammansättning är relativt heterogen:

... vi har ju inte samma där eftersom vi är olika professioner med olika högskoleutbildningar. Jag kan mer om min utbildning och någon annan kan mer om sin och därför är ju vi väldigt olika plus att vi har olika erfarenheter så vi är extremt olika människor som jobbar som personligt ombud. (Pernilla, ombud)

Verksamheten är också organiserad för att ombuden ska dela varandras erfarenheter: nya ombud tillskrivs en mentor för att lära sig yrket, enskilda fall diskuteras i fastlagda möten och i det initiala arbetet med klienterna arbetar ombuden i par. Strukturerad kollegial interaktion både skapar och bibehåller den kollektiva erfarenhet som verksamhetens aktörer ser som en grundsten i sin praktik.

Förutom erfarenhet behöver ombuden även mer *explicita kunskaper om psykiska funktionsnedsättningar*:

det handlar också om att man har kunskap om olika psykiska tillstånd, hur de kan manifestera sig och vad det kan betyda. [...] Vad innebär det att ha de här svårigheterna och kommer mitt agerande att hjälpa eller stjälpa utifrån det? Att kunna anpassa utifrån att man vet hur det fungerar. (Pia, ombud)

Ombuden deltar kontinuerligt i vidareutbildningar och delar artiklar och nya rön om psykisk ohälsa med varandra. Den kunskap de hänvisar till verkar dock inte vara sådan som rankas högt i EBP:s evidenshierarki utan av en mer beskrivande karaktär: förståelse av hur personer med psykiska funktionsnedsättningar fungerar, hur deras problem yttrar sig och vad som kan underlätta i mötet med dem.

De intervjuade beskriver hur klienterna "hamnat mellan stolarna", att de inte lyckats få det stöd de har rätt till och att det är ombudens uppgift att stödja dem i kontakter med myndigheter. Enhetschefen ser därför *kunskap om välfärdssystemets uppbyggnad* som en förutsättning för att bli anställd som ombud och menar att ombuden måste veta hur byråkratin fungerar:

Man måste kunna stå upp mot myndigheter, stå emot överläkare. Man ska vara påläst och veta vad som gäller. Man måste ha läst socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. (Eva, enhetschef)

Ombudens förhållande till ovan beskrivna kunskapsresurser är troligtvis inte unikt. Det som däremot verkar särskilja ombudens praktik är deras höga grad av klientorientering och deras förhållande till *klienternas egna kunskaper*:

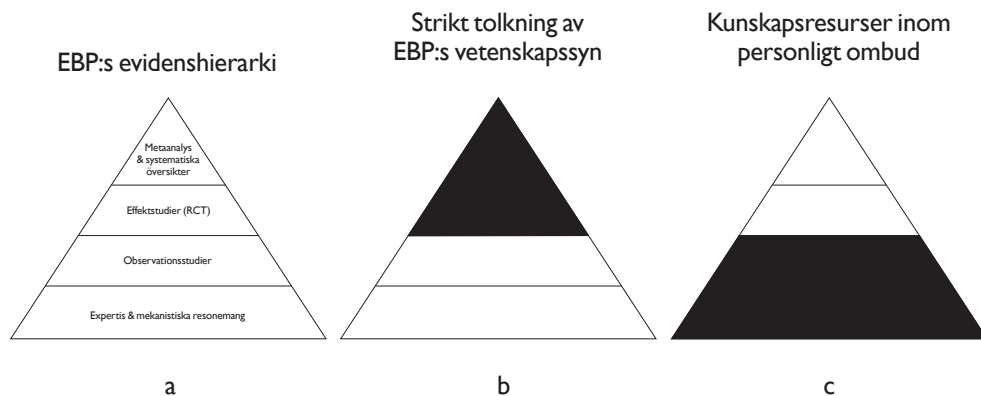
... det är få verksamheter som har ett sådant brukar- eller patientperspektiv ... Det är extremt. De har egentligen mer brukarperspektiv än vad brukarorganisationerna har. För de driver ju alltid sin organisations intresse och det behöver ju inte alltid vara individens intresse. Men personligt ombud, de är väldigt individorienterade och också väldigt individerfarna. Det är individens svårigheter de jobbar med. De jobbar ju med de faktiska problemen de har sett att en enskild individ har i förhållande till sjukvård, socialtjänst eller Försäkringskassan eller så. Det perspektivet är väldigt starkt. Det är ju deras jobb och också deras drivkraft. (Karin, kommunen)

Det starka klientperspektivet grundar sig i Riksdagens förordning om att PO utslutande ska ske på klientens uppdrag (Sveriges riksdag 2013). Ombudens agerande definieras därför inte primärt av myndigheters regelverk utan av klienternas upplevda behov. Klienternas egen kunskap om sin situation och den information som de väljer att delge ombuden är avgörande för hur ombuden hanterar uppdraget.

Skilnader och likheter mellan ombudsverksamhetens och EBP:s vetenskapssyn

Den grundläggande frågeställningen bakom EBP:s vetenskapssyn handlar om vilken specifik insats som ger bäst effekt. För att svara på den frågan och fastställa den mest tillförlitliga kunskapen används formella strategier baserade på evidenshierarkin

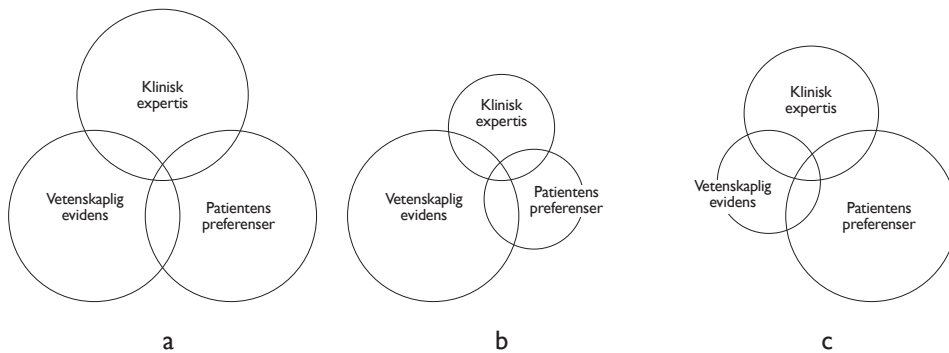
(figur 3a). I systematiska översikter och till viss del även i kliniska riktlinjer är det dock ofta den övre delen av pyramiden som prioriteras (figur 3b) (Sager & Pistone 2019; Zuiderent-Jerak, Forland & Macbeth 2012; Timmermans & Berg 2003).



Figur 3. Använd kunskap (evidenspyramiden efter Wieten 2018).

Samtidigt som ombudsverksamheten kan förstås som en insats i sig är det svårt att särskilja specifika insatser inom den. Ombudens grundläggande frågeställning handlar därför inte så mycket om vilken metod som ger bäst effekt som om hur de kan skapa tillitsfulla relationer och hur de ska agera för att ta del av sina klienters kunskap. Det återspeglas i att de mer explicita kunskapsresurser de refererar till inte består av resultat från effektstudier utan av ett för deras praktik nödvändigt *bakgrundskunskande* (snarast jämförbart med den professionella expertis som evidensrörelsens grundare sett som en förutsättning för att kunna använda sig av evidens [Sackett et al. 1996]). Den kunskap som ombuden refererar till återfinns framför allt i de nedre skikten av EBP:s evidenshierarki (figur 3c).

Som illustreras i den vänstra versionen av "evidenscirkelarna" är det tänkt att det inom EBP:s ramverk (så som det är definierat) ska ske en sammanvägning av vetenskaplig evidens, professionell expertis och klienters förhållanden. I vissa verksamheter där EBP:s vetenskapssyn har fått genomslag i form av systematiska översikter och striktare riktlinjeföljsamhet är det ofta dock *de facto* den vetenskapliga kunskapen som definierar klientens problem och avgör vilka valmöjligheter som kan erbjudas. Det innebär att balansen mellan de tre benen många gånger ser ut som mittenversionen i figuren nedan (Sager & Pistone 2019).



Figur 4. Prioritering och sammanvägning av kunskapsresurser (a. EBP per definition, b. Snävt tolkat EBP, c. Kunskapsprioritering inom PO).

I ombudsverksamheten definierar klienten sina behov, sitt problem och vilka insatser som kan vara aktuella medan den professionelles kunskap snarast utgör ett stöd i klientens process. Även professionell expertis accentueras eftersom ombuden ser erfarenhet som sin viktigaste resurs. Ombudens praktik framträder då som baserad på erfarenhet, klienters kunskap och bakgrundskunnande och egentligen inte alls på den typ av evidens som associeras med EBP:s snävare vetenskapssyn. Även om ombuden verkar ha svårt att se hur kunskap från evidenspyramidens topp skulle kunna vara relevant för verksamheten är det troligen värt att reflektera över varför så är fallet. Är det en fråga om ombudens kompetens eller är det en fråga om verksamhetskultur? Eller är det så att något i dessa kunskapsstyper – eller i förmedlingen av dem – gör dem mindre relevanta i ombudsverksamheten? Det är värdefullt att ställa dessa frågor i syfte att utvärdera möjligheten att i större utsträckning integrera och dra nytta av vetenskaplig kunskap i en sådan verksamhet. Det är dock lika viktigt att reflektera över om den typ av förhållningssätt som ombuden utvecklat skulle kunna inspirera till utveckling av mer allmängiltiga strategier för att ta till vara professionellas och klienters insikter.

Formaliseringars roll

Att en viktig del av ombudsverksamhetens kunskapsresurser är tyst erfarenhetsbaserad kunskap och att den som prioriteras inom EBP:s vetenskapssyn är explicit, kvantitativ vetenskaplig kunskap har konsekvenser för möjligheten att formalisera. I kritik mot EBP framställs formalisering som ett hot mot professionellas bedömningsutrymme och autonomi (Timmermans & Berg 2003 s. 20). Kritiken handlar också om att formaliserad kunskap inte kan förmedla den verkliga praktikens komplexitet. Då

kan inte sådan kunskap heller utgöra ett tillräckligt underlag för att handla och fatta beslut (Gray, Plath & Webb 2009 s. 22–23).

Tvärtemot sådan kritik tyder det empiriska materialet på att formalisering är viktigt även inom PO. Varken de sammanhang där sådan kritik väcks eller den kunskap som används inom dem kan nämligen sägas vara helt fria från formaliseringar. Problemen gäller alltså inte formaliseringar generellt. Troligare är att de verkliga orsakerna till problem handlar om spänningar mellan den *typ och grad* av formalisering som förutsätts av EBP:s vetenskapssyn och den *typ och grad* av formalisering som tillämpas inom aktuella verksamheter.

Samtliga steg i den kedja av aktiviteter som förknippas med EBP:s vetenskapssyn, från forskning till praktik, karakteriseras av kognitiva formaliseringar som syftar till att begränsa subjektivt inflytande (Sager & Bohlin 2011), detta för att möjliggöra produktion av objektiv kunskap och säkerställa att interventionsbeslut baseras på sådan kunskap och inte på individuella uppfattningar. EBP:s bruk av formalisering (protokoll för att genomföra effektstudier och systematiska översikter, granskningsmallar för kvalitetsbedömning, riktlinjer och behandlingsmanualer) kan ses som uttryck för en strävan efter att tillgängliggöra universell och tillförlitlig vetenskaplig kunskap. Formaliseringen är därmed tänkt att garantera samtliga klienter tillgång till interventioner som är dem till störst hjälp. EBP:s formaliseringar är därför relaterade till både vetenskaplighet och likabehandlande.

Formalisering i ombudsverksamheten

Trots den komplexitet och situationsanpassning som präglar ombudsverksamheten förekommer rikligt med formaliseringar. De kan delas in i *extern kognitiv formalisering*, *intern kognitiv formalisering* och *intern social formalisering*. Ombudsverksamhetens externa kognitiva formaliseringar är dock författade på en relativt generell nivå.

Riksdagens förordning (SFS 213:522) utgör den övergripande formaliseringen för hur PO ska bedrivas och det förtydligas i Socialstyrelsens meddelandeblad (Socialstyrelsen 2011). På ett plan definierar denna externa formalisering ombudens arbete, men ramverket bidrar snarast till att skapa utrymme för bedömning och inte till att inskränka det.

Udda är att det stannar där. Det stannar vid de här ganska allmänna texterna. "Huret" är otroligt lite beskrivet. (Sofia, socialt ansvarig samordnare)

Det fria i yrket är att regeringen inte har gett oss de här stolparna som ska följas. Den enskilda ska få det stöd den behöver. (Eva, enhetschef)

Att verksamhetens handlingsutrymme är relativt stort bekräftas av att varken kommunen eller Länsstyrelsen genomför någon direkt utvärdering:

Länsstyrelsen mäter inte effekten av insatsen utan vi följer bara upp statsbidraget årligen, att man använt pengarna som man ska. Vi mäter inte effektiviteten av metoden. (Lina, Länsstyrelsen)

Vi ser till att de själva har krav på sig att utvärdera verksamheten. Vi som kommun gör inga egna utvärderingar utan vi ställer det kravet i både vårt IOP-avtal och i tidigare avtal att man utvärderar sin verksamhet. (Karin, kommunen)

Interna kognitiva formaliseringar

Trots brist på ett mer tydligt ramverk utförs inte verksamhetens arbete *ad hoc*. Det finns en tydlig gemensam grundsyn för arbetets utförande. Den kan delvis härledas från verksamhetens interna kognitiva formalisering men framför allt från dess interna sociala formalisering.

Ombudsverksamhetens interna kognitiva formalisering kan betraktas som en utveckling av den externa formaliseringen; rutiner som beskriver hur olika aktiviteter ska utföras på ett liknande sätt som i EBP:s riktlinjer. Rutiner för särskilda situationer (som misstanke om risk för suicid) innehåller konkreta instruktioner, medan de som beskriver ombudens förhållningssätt och tillvägagångssätt i det dagliga arbetet är mer generella. Även om rutinerna är styrande så är följsamheten inte total – och tycks inte vara tänkt att vara det:

... vi gör hela tiden avsteg från olika saker som är sagda och då är det de här bedömningarna vi gör som vi litar på att vi är kompetenta att göra. När ska vi göra avsteg och när inte? (Pia, ombud)

Jag kan inte säga att här är en röd tråd och den ska ni följa. Det kan vara så att man måste avvika ibland. Det finns ingen rak linje för själva bemötandet. Jag kan inte säga så här: så skulle du inte kunna göra. (Eva, enhetschef)

Dokumentet ger ett intryck av ombudens arbete, men de innehåller inte tillräcklig information för att fungera som en manual. Rutinerna har växt fram ur existerande arbetssätt snarare än format dem. Den viktigaste betydelsen av de interna rutinerna verkar vara att nyanställda ombud snabbare kan ta till sig överenskomna arbetssätt. Rutinerade ombud har redan integrerat rutinerna i sitt arbetssätt och sin kompetens. För att förstå hur denna formering har skett och upprätthålls behöver blicken riktas mot verksamhetens interna sociala formaliseringar.

Interna sociala formaliseringar

Den sociala formaliseringen strukturerar sociala interaktioner. Dessa sociala interaktioner ligger till grund för verksamhetens interkollegiala samsyn: mentorskap för nya ombud, parvis arbete, möten för diskussion av enskilda fall och övergripande arbetsätt samt feedback och diskussion mellan kollegor. Det är genom möten och interaktion med kollegor som ombuden lär sig det i arbetet som inte går att läsa sig till:

Vi granskar ju varandra. Vi har veckomöten och möten i mindre grupper också veckovis. Vi handleder varandra i saker och ting, hur vi ska gå vidare. Om vi gör fel ... (Paula, ombud)

Verksamhetens förhållningssätt har utvecklats över tid och nya ombud inskolats genom verksamhetens sociala organisation. Den sociala formaliseringen kan därför betraktas som en strategi för att utveckla en kollektiv omdömesförmåga där tydliga riktlinjer och regelverk saknas. Den stödjer utvecklandet av samsyn och likriktning i det dagliga arbetet men inte som en manual. Den dikterar dock vilka personer som ska ingå i ett möte och hur ofta de ska träffas och är därför en typ av formalisering.

Samsynen är knuten till en lokal kontext och kan inte tjäna som grund för extern bedömning av ombudens beslut och handlingar som EBP:s kognitiva formaliseringar. De formaliseringar som förknippas med EBP:s vetenskapssyn kan därför sägas vara associerade med en högre grad av kontroll (Petersén & Olsson 2015) medan ombudsverksamhetens formaliseringar kan sägas vara associerade med en högre grad av förtroende.

Objektivitetens roll

I anknytning till studiens första syfte, att beskriva och analysera relationen mellan de vetenskapsteoretiska villkoren för EBP:s vetenskapssyn och ombudsverksamhetens praktik, är det tydligt att deras epistemologiska utgångspunkter skiljer sig åt. Inom EBP ligger tonvikten på externa kognitiva formaliseringar medan interna sociala formaliseringar karaktäriserar ombudsverksamheten. Eftersom kognitiva formaliseringar ofta associeras med inskränkt autonomi, skulle ett snävt EBP kunna uppfattas som en risk för ombudsverksamheten; styrning genom att diktera vilka kunskapsresurser och handlingar som anses legitima blir problematisk där flexibilitet och handlingsutrymme anses väsentligt. En sådan slutsats är dock prematur då extern kognitiv formalisering visat sig betydelsefull för att ombuden ska kunna bedriva sitt arbete på det sätt de gör. Däremot behöver en större roll för externa kognitiva formaliseringar i form av riktlinjer baserade på effektstudier troligen respektera den roll som interna sociala formaliseringar spelar för verksamhetens interkollegiala samsyn. Ombudens strategier för utveckling av samsyn kan ses som ett strukturerat sätt att konkretisera

och hantera professionell expertis bortom individuell erfarenhet. Sådan expertis är viktig vid riktad produktion av kunskapsunderlag, riktlinjer och manualer: *Det krävs situerade lokala överväganden för att bedöma vilken kunskap som är relevant och vilka aspekter av praktiken som är gynnsamma att standardisera.* Detta kan också besvara frågan om hur EBP i stort skulle kunna ta intryck från ombudsverksamhetens sätt att hantera och utveckla professionell expertis: *Relevanta externa kognitiva formaliseringar behöver giftas samman med verksamheternas interna sociala formaliseringar.*

Den mekaniska objektivitetens begränsningar

I analysen framträder skillnader mellan EBP:s vetenskapssyn och ombudsverksamhetens förhållande till objektivitet. Gemensamt för båda är etablerade uppfattningar om vad som är rätt och fel som sträcker sig bortom enskilda individers bedömningar.

Båda har i den meningen en strävan efter objektivitet även om detta begrepp inte nämns i intervjuerna. Ombuden ser sina beslut och sitt agerande som trovärdigt, korrekt och likvärdigt. Inom EBP:s vetenskapssyn baseras sådana anspråk på mekaniska objektivitetsanspråk medan de inom ombudsverksamheten baseras på en interkollegial samsyn som kan beskrivas som att den utgår ifrån en form av disciplinär objektivitet.

Ett mekaniskt objektivitetsanspråk är associerat med en syn på en praktik som möjlig att förstå genom kunskap om aspekter som går att mäta, kvantifiera och definiera i skrift. Inom ombudsverksamheten saknas direkt motstånd mot sådana kunskapsresurser, men det är tydligt att ombuden anser att det finns andra aspekter av deras praktik som är mer avgörande. Ett mekaniskt objektivitetsanspråk skulle därför kunna upplevas som problematiskt i ombudsverksamheten eftersom det medför selektiv kunskapsprioritering som inte nödvändigtvis innefattar de aspekter av praktiken som ombuden anser viktigast: *En ökad betoning av mekanisk objektivitet riskerar att exkludera mycket av den kunskap som är viktig för ombuden.*

Objektivitet på olika sätt

Att den typ av kognitiv formalisering som präglar ett mekaniskt objektivitetsanspråk skulle kunna vara problematiskt i ombudsverksamheten måste inte betyda att ombuden brister i objektivitet eftersom ombudens interkollegiala samsyn kan ses som ett uttryck för disciplinär objektivitet.

Å ena sidan finns potential i att uppmärksamma olika objektivitetsbegrepp eftersom det kan synliggöra flera olika strategier för att säkerställa trovärdighet, likvärdighet och korrekthet. Om EBP i stort kan ta hänsyn till flera objektivitetsanspråk förbättras möjligheterna att stödja komplexa verksamheter som är svåra att omfatta genom de ideal som präglar mekanisk objektivitet. Analysen resulterar därmed i en utmaning: *Hur kan EBP utformas för att i högre utsträckning integrera disciplinär objektivitet?*

Å andra sidan kan användning av disciplinär objektivitet riskera att bli ej förpliktigande. På samma sätt som tolkningsflexibilitet kan leda till att EBP urvattnas, skulle disciplinär objektivitet kunna legitimera vilken verksamhet som helst som har svårigheter med kognitiva formaliseringar: "Mekanisk objektivitet är inte tillämpbar här. Vi arbetar utifrån disciplinär objektivitet!"

Det finns en poäng med att vetenskapsteoretisk analys skapar förståelse för olikheter och därmed förebygger risker med ensidiga epistemologier (som ett snävt tolkat EBP). Men, verksamheter som vill utvecklas behöver också utmanas. En sådan utmaning kan erbjudas genom att konkretisera det disciplinära objektivitetsbegreppet: *Vad är skillnaden mellan en verksamhet som brister i disciplinär objektivitet och en som verkligen kan betecknas som disciplinärt objektiv?* I praktiker som förlitar sig på mekanisk objektivitet handlar objektivitet om att följa kognitiva formaliseringar. Vad är det då som skapar den expertis och samsyn som de facto är trovärdig, korrekt och likvärdig snarare än motsatsen? Det måste vara möjligt att tänka sig verksamheter med betoning på interkollegial samsyn som inte uppnår tillräckligt hög grad av (disciplinär) objektivitet. Annars blir den vetenskapsteoretiska analysen enbart bekräftande, "anything goes".

Konkretisering av disciplinär objektivitet

Ombudsverksamheten tjänar som typexempel för den som vill förstå disciplinär objektivitet. Kärnan består av sociala formaliseringar. Ombudens disciplinära objektivitet (interkollegiala samsyn) är starkt relaterad till verksamhetens formaliserade sociala interaktioner. Genom dem skapas en gemensam omdömesgrund: en produkt av *arbetsgruppens uppfattning*, inte enskilda ombuds godtycke. Grunden för en sådan bedömning kan emellertid inte anses vara universell eftersom den är beroende av dess lokala kontext. Den kan dock betraktas som att den utgår från en form av objektivitet genom den interna granskning den är en produkt av. I den meningen skiljer sig inte trovärdigheten i ombudens bedömningskunskap från den trovärdighet som formas genom de seminarier och den referentgranskning som villkorat de ord den här vetenskapliga artikeln består av.

Styrkan i och det som bidrar till att stödja ett eventuellt anspråk på disciplinär objektivitet i ombudsverksamheten är de krav som ställs på mångfald och samverkan i deras arbetslag. Ombuden "tvingas" dela erfarenheter med varandra och gemensamt reflektera över svårhanterade situationer på sätt som ökar enskilda ombuds tillförlitlighet och trovärdighet.

Delvis går dessa slutsatser emot idén om att verksamheter som ombudens är för komplexa och oförutsägbara för ökad formalisering. Formalisering i termer av strikt manualbaserad skulle troligtvis vara problematisk. Däremot strävar ombuden själva efter att kontinuerligt utveckla och befästa sina gemensamma erfarenheter och

arbetsätt, ett arbete som både är beroende av och uttrycks genom verksamhetens formaliserade sociala interaktion. Verksamheten är alltså långt mer formaliserad än vad den ytligt ger intryck av. Det berättigar användningen av begrepp som disciplinär objektivitet.

Bristen på extern granskningsmöjlighet som ligger i dessa former kan ändå betraktas som en svaghet. För att öka objektiviteten behövs mer utarbetade former för extern granskning. Här sätter den lagstadgade karaktären och syftet med verksamheten sina gränser. Ombuden saknar dokumentationsplikt och för inte journal och det finns inga traditionella mått på effektivitet eftersom uppdragens framgång definieras i klienternas nöjdhet. Extern granskning kan därför inte utgå från kognitiva formaliseringar som associeras med EBP:s vetenskapssyn. I enlighet med disciplinär objektivitet och den komplexitet som präglar ombudsverksamheten skulle därför en möjlig väg framåt vara att utveckla och befästa tydliga *externa* sociala formaliseringar. Det skulle kunna handla om större kollegial samverkan mellan olika ombudsverksamheter eller mellan olika nivåer i organiseringen av beställare och utförare. På så vis skulle grunden för det förtroende den här typen av verksamheter är beroende av kunna konkretiseras och hanteras på ett sätt som gör den till ett allmängiltigt komplement till den typ av kontroll som kognitiva formaliseringar traditionellt erbjuder.

Slutsats

Analys av relationen mellan EBP:s vetenskapsteoretiska villkor och ombudsverksamhetens arbetsätt visar att en EBP med fokus på effektstudier förmedlade genom kognitiva formaliseringar i enlighet med mekanisk objektivitet kan vara problematisk i en praktik som karaktäriseras av ett stort behov av situationsanpassning. Ett sådant fokus riskerar att bortse från mycket av den kunskap som anses viktig av ombuden och att inskränka det handlingsutrymme ombuden värnar om. Ett ytterligare problem är om verksamheten saknar strategier för systematisk hantering av extern kunskap.

När det kommer till vilka specifika element i EBP som är associerade med potentiella risker och möjligheter för den här verksamhetstypen poängteras att formaliseringar inte är problematiska i sig eftersom verksamheten redan nu använder både externa och interna sådana. Studien pekar i stället på att det skulle kunna vara av stort värde att komplettera EBP med medveten och strukturerad tillämpning av sådana sociala formaliseringar som används inom ombudsverksamheten. Därigenom ökar möjligheterna för att utveckla och hantera den disciplinära objektivitet som är relevant för denna typ av verksamheter. Det framkommer dock också att det är viktigt att medvetandegöra risker som är associerade med disciplinär objektivitet, nämligen bristande insyn, kontroll och relation till extern kunskap. Å ena sidan skulle socialtjänstens relation till EBP vara betjänt av att konkretisera allmängiltiga strategier för

att hantera professionellas och klienters insikter. Å andra sidan bör inte heller kärnan i de strategier som utvecklats inom EBP negligeras i den här typen av verksamheter. Detta inte endast på grund av det möjliga värdet av tillgång till extern kunskap i en annars till stor del erfarenhetsbaserad praktik utan också på grund av strategiernas implikationer för transparens och likabehandling.

Övrig medverkan och finansiering

Studien har gjorts möjlig genom finansiering från Forte, projekt 2018-00513. Tack till projektledare Morten Sager, docent Ingemar Bohlin samt Socialvetenskaplig tidskrifts anonyma granskare för viktiga synpunkter.

Referenser

- Bergmark, A. & Lundström, T. (2011) Evidensbaserad praktik i svenskt socialt arbete. Om ett programs mottagande, förändring och möjligheter i en ny omgivning. I: I. Bohlin & M. Sager (red.) *Evidensens många ansikten. Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv förlag.
- Broström, L. (2019) Vad göra när vi önskar att vi visste mer? En etisk fråga för socialtjänst och forskning. I: *Vetenskap och beprövad erfarenhet. Socialtjänst*. Lund: VBE.
- Collins, H. M. (1981) Stages in the Empirical Programme of Relativism. *Social Studies of Science*. 11: 3-10.
- Collins, H. M. (2010) *Tacit and explicit knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Daston, L. (1992) Objectivity and the escape from perspective. *Social Studies of Science*, 22(4): 597-618.
- Daston, L. & Galison, P. (2007) *Objectivity*. New York: Zone Books.
- Flyvbjerg, B. (2011) Case study. I: K. D. Norman & Y. S. Lincoln (red) *The Sage handbook of qualitative research*. (4 uppl.). Thousand Oaks: Sage.
- FORTE (2019) *Prioriteringar för forskning om socialtjänsten. Perspektiv från brukare, policy och praktik*. Stockholm: FORTE.
- Gray, M., Plath, D. & Webb, S. A. (2009) *Evidence-based social work. A critical stance*. New York: Routledge.
- Guyatt, G., Cairns, J., Churchill, D. et al. (1992) Evidence-based medicine. A new approach to teaching the practice of medicine. *JAMA*, 268(17): 2420-2425.
- Hammersley, M. (2005) Is the evidence-based practice movement doing more good than harm? Reflections on Iain Chalmers' case for research-based policy making and practice. *The Policy Press*, 1(1): 85-100.
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2007) *Ethnography*. (3 uppl.). London: Routledge.
- Haynes, R. B., Devereaux, P. J. & Guyatt, G. H. (2002) Clinical expertise in the era of evidence-based medicine and patient choice. *Evidence-Based Medicine*, 7: 36-38.
- Knaapen, L. (2014) Evidence-based medicine or cookbook medicine? Addressing concerns over standardization of care. *Sociology Compass*, 8(6): 823-836.
- Kunskapsguiden (2019) Fem grundsteg. *Kunskapsguiden*. [<https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/evidensbaserad-praktik/fem-grundsteg/>]. Hämtat 2020-11-10].

- Law, J. (2017) STS as method. I: U. Felt, R. Fouché, C. A. Miller & L. Smith-Doerr (red.), *The handbook of science and technology studies*. London: The MIT Press.
- Lundström, T. & Shanks, E. (2013) Hård yta men mjukt innanmäte. Om hur chefer inom den sociala barnvården översätter evidensbaserat socialt arbete till lokal praktik. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2): 108–126.
- Martinell Barfoed, E. (2014) Standardiserad interaktion. En utmaning för socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (1): 4–23.
- Megill, A. (1994) Introduction. Four senses of objectivity. I: A. Megill (red.) *Rethinking objectivity*. Durham: Duke University Press.
- Oscarsson, L. (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Petersén, A. C. & Olsson J. I. (2015) Calling evidence-based practice into question. Acknowledging phronetic knowledge in social work. *British Journal of Social Work*, 45: 1581–1597.
- Porter, T. M. (1995) *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sackett, D. L., Rosenberg, W. M. C., Gray, J. A. M., Haynes, R. B., & Richardson, W. S. (1996) Evidence-based medicine. What it is and what it isn't. *British Medical Journal*, 312(7023): 71–2.
- Sager, M. & Bohlin, I. (2011) Avslutning. I: I. Bohlin & M. Sager (red.) *Evidensens många ansikten. Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv förlag.
- Sager, M. & Pistone, I. (2019) Kunskap. I: A. Krohwinkel & U. Mannerheim (red.) *LHC report. Nr 3. Moderna policyer. Inspel för en framtidsinriktad hälso- och sjukvårdsdebatt* (s. 80–107). Stockholm Leading Health Care.
- Silverman, D. (1985) *Qualitative methodology & sociology*. Aldershot: Gower Publishing Company Limited.
- Socialstyrelsen (2003) *Mål & metoder. Att arbeta som personligt ombud*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009) *Ett nytt yrke tar form. Personligt ombud, PO*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011) *Meddelandeblad nr 5. Statsbidrag till kommuner som inrättat verksamhet med personligt ombud till vissa personer med psykisk funktionsnedsättning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2019) Att arbeta evidensbaserat. *Socialstyrelsen*. [<https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/arbete-evidensbaserat/>]. Hämtat 2020-11-04].
- Socialstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *På väg mot en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Kartläggning, analys och förslag för att förbättra kunskapsstyrningen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Sundell, K. (2011) Från auktoritetsbaserat till evidensbaserat socialt arbete. *Skandinavisk Sjukvårdsinformation*, 5(7):6.
- Sundell, K., Vinnerljung, B., Jergeby, U., Varg, N., Marklund, K. & Anttila, S. (2007) Socialt arbete. Mellan evidens och praktik. *Socionomen*, (2): 63–65.
- Sundqvist, G., Bohlin, I., Hermansen, E. A. T. & Yearley, S. (2015) Formalization and separation. A systemic basis for interpreting approaches to summarizing science for climate policy. *Social Studies of Science*, 45(3): 416–440.
- Svanevie, K. (2011) *Evidensbaserat socialt arbete. Från idé till praktik*. Umeå: Print & Media.
- Svedberg, E. (2009) Personliga ombud och etik. I: *Egen kraft – egen makt. En antologi om arbetet som personligt ombud*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- SFS 2013:522 *Förordning om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Timmermans, S. & Berg, M. (2003) *The gold standard. The challenge of evidence-based medicine and standardization in health care*. Philadelphia: Temple University Press.
- Topor, A. (2009) Återhämtning och empowerment. I: *Egen kraft – egen makt. En antologi om arbetet som personligt ombud*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Widell (Lidström-), G. (1995) *Organisationsbilder. Om tanken som bas för handling*. Göteborg: BAS.
- Wieten, S. (2018) Expertise in evidence-based medicine. A tale of three models. *Philosophy, Ethics and Humanities in Medicine*, 13(2): 1–7.
- Wittgenstein, L. (1967[1953]) *Philosophical investigations* (Trans. by G.E.M. Anscombe). (3 uppl.) Oxford: Blackwell Publishers.
- Zuiderent-Jerak, T., Forland, F. & Macbeth, F. (2012) Guidelines should reflect all knowledge, not just clinical trials. *BMJ*, 345 (e6702).

Nya böcker

Altermark, Niklas (2020) *Avslagsmaskinen. Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal förlag.

Det är nog få som de senaste åren missat debatten om sjukförsäkringens förändring i en mer restriktiv riktning för sjuka. Fler personer har fått sin ansökan om sjukpenning avslagen med motiveringen att de inte uppfyller rekvisiten för rätt till ersättning. Under 2018 började det rapporteras i media att antalet personer som nekats sjukpenning nästan tredubblats i vissa län. Försäkringskassans egen statistik visade också att sjukskrivna som nekats sjukpenning vid första ansökningstillfället ökat markant (Göteborgsposten 2018; Försäkringskassan 2019). Utvecklingen förbryllade och upprörde då den inte korresponderade med någon förändring i socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan hade alltså förändrat sin tillämpning av en oförändrad lagstiftning. Det fanns dock flera ledtrådar till detta. Inte minst riktades blickarna och kritiken mot regeringens mål år 2015, att sjuktalet skulle ner till 9,0 före år 2021. En av de viktigaste mottagarna av det nya målet var föga förvånande just Försäkringskassan. Regeringens så kallade 9,0-mål sågs som den främsta orsaken till att Försäkringskassan började motivera besluten genom en mer restriktiv tolkning av centrala begrepp, till exempel normalt förekommande arbete.

Det finns i skrivande stund mängder av utsagor från forskare, myndigheter och mediahus om Försäkringskassans hårdare bedömning och förändrade tillämpning av reglerna för sjukpenning samt regeringens styrning mot ett sjukpenningstal på 9,0. Inspektionen för socialförsäkringen, den myndighet som har till uppdrag att utöva tillsyn och granska socialförsäkringen och Försäkringskassan, har släppt ett flertal rapporter på temat där de problematiserar regeringens styrning mot ett sjukpenningstal på 9,0 och hur detta har tagits emot av Försäkringskassan (ISF 2018a; ISF 2018b). Undertecknad bedriver för närvarande ett forskningsprojekt kring frågan och även andra forskare har problematiserat Försäkringskassans interna styrning och

agerande i frågan (se t.ex. Mannelqvist & Enqvist 2013; Mannelqvist 2017; 2018; Jacobsson, Seing & Hollertz 2020). Förra året kom alltså ytterligare en bok på temat, *Avslagsmaskinen*, skriven av Niklas Altermark, filosofie doktor i statsvetenskap och verksam vid Lunds universitet. Frågan är då om Altermarks bok bidrar med något nytt i sammanhanget. Svaret är enligt mig delvis ja. Jag tänkte inleda recensionen av Altermarks bok med de övergripande förtjänster jag tycker att boken har i sammanhanget samt mer övergripande invändningar jag har. Därefter kommer jag att gå in mer fördjupat i bokens två syften och de olika kapitlen.

Avslagsmaskinen är en populärvetenskaplig bok. Den ger med denna ram ytterligare en berättelse om sjukförsäkringens och Försäkringskassans utveckling de senaste åren vid sidan av myndighetsrapporter och inomvetenskaplig forskning. Sjukförsäkringssystemet och dess byråkrati är en snårig berättelse, men i *Avslagsmaskinen* skrivs det fram på ett pedagogiskt sätt. Avsaknaden av teoretiska perspektiv och inomvetenskapliga diskussioner gör den tillgänglig för en bredare läsekrets. Den har också ett speciellt upplägg. Boken liknar nästan en antologi, med sju skilda kapitel som belyser och granskar olika delar av utvecklingen. Boken är alltså inte uppbyggd kring en kronologisk process, likt "hur hamnade vi här?". Inte heller är det en genomgående tematisk analys som går igenom i varje kapitel. På så sätt är *Avslagsmaskinen* en tämligen bred illustration av olika perspektiv på de senaste årens ökade avslag och åtstramningar, något som delvis saknats tidigare. Det är bokens största förtjänst, och något som Altermark kunnat lyfta fram mer. I stället vaggas vi in i tron att vi ska få en förklaring till utvecklingen på Försäkringskassan och av sjukförsäkringen. Det får vi inte. Vi får en tydlig beskrivning av *vad* som hänt, och till viss del hur. Det vi inte får i *Avslagsmaskinen*, men som Altermark själv menar är ett av bokens syften, är en *förklaring* till utvecklingen. Det ämnar jag strax granska närmare. Innan dess vill jag dock även lyfta ytterligare en mer generell invändning.

Altermark skriver att hans bok "skiljer sig från en hel del annan forskning i att jag inte försöker dölja vad jag tycker om den utveckling som jag beskriver. [...] Jag tror emellertid att ämnet för den här boken tjänar på att jag är tydlig med hur jag ser på den politiken som jag beskriver. Dessutom blir det lättare för läsaren att värdera mina argument om jag gör dessa synliga ...". Det sistnämnda bör ju ligga i läsarens/betraktarens ögon, och jag måste nog säga att Altermarks argument eller agendor i sammanhanget inte är helt tydliga. Utifrån vad ska vi värdera hans argument? Är han kritisk givet värde X (t.ex. ur rättsstatlig mening, demokratisk eller något annat)? Eller är det ur en ideologisk mening? Den första meningen i citatet ovan är dock enligt mig än mer problematisk. Tyckande är för mig såväl ointressant som opassande i både en populärvetenskaplig och en inomvetenskaplig bok. För att kunna värdera hans argument (vilka nu dessa är) hade vi behövt ett tydliggörande utifrån vad – vilken utgångspunkt – han är kritisk.

Enligt Altermark har boken två syften, men enligt min mening är det endast det

senare av dem som uppfylls i boken. Det första syftet rör styrningen och organiseringen av 9,0-målet och hur Försäkringskassan på olika sätt materialiserat och organiserat fram en mer restriktiv hållning till sjukförsäkringen för att kunna nå regeringens mål. "För det första kommer jag förklara hur vi från 2015 och framåt fick en tuffare sjukförsäkring [...] Det är med andra ord en ganska komplicerad historia som vi har att göra med, där vi behöver reda ut växelspelet mellan politiker och myndighet för att det ska bli möjligt att utkräva ansvar för dagens situation", skriver Altermark i bokens första kapitel. För att ro iland detta syfte, där såväl utvecklingen ska förklaras som växelverkan mellan politik och förvaltning redas ut, hade Altermark behövt ett delvis annat empiriskt material och intervjuer även från den politiska nivån. Det empiriska materialet består till stora delar av sekundärmaterial och många av intervjuerna som Altermark refererar till är inte insamlade inom hans eget projekt utan kommer från ISF:s granskningsprojekt eller Sjukförsäkringsutredningen. Dessutom saknas helt intervjuer med just politiker, ledande aktörer på Socialdepartementet och Försäkringskassan. Boken hade också, den populärvetenskapliga inriktningen till trots, behövt en eller flera policyteorier eller teoretiska ramar som hade kunnat hjälpa oss att förklara varför aktörerna i det här fallet agerat som de har gjort. Bokens avsaknad av detta, förutom Altermarks egna teoretiska utgångspunkter, får konsekvenser på Altermarks förmåga att uppfylla det första syftet – att förklara utvecklingen. Boken hade fått en mer fördjupad berättelse om Altermark inte endast *redovisat* sina teoretiska utgångspunkter i inledningen, utan också *kontinuerligt problematiserat och analyserat* innehållet efter dem. Syftet med att klargöra sina teoretiska utgångspunkter torde väl vara att skribentens/forskarens samhälls- och människosyn blir synlig, att analysen och texten vilar på detta. Att riktningen i texten är problematiserande, men att man problematiserar och tar ställning givet dessa utgångspunkter. Det är ett analytiskt vetenskapligt arbete som enligt mig måste göras även i en populärvetenskaplig bok.

Den här kritiken betyder emellertid inte att de delar av boken, kapitel 2–4, som kretsar kring utvecklingen och Försäkringskassans organisering för att nå målet 9,0 inte är intressanta. Jag skulle tvärtom säga att helt klart de bästa och mest läsvärda kapitlen i boken är kapitel 2 och 3 där Altermark ger oss en pedagogisk, men samtidigt skrämmande, guidning in i Försäkringskassans byråkrati och otroligt "effektiva" interna organisering och styrning. Kanske har jag inte någon annanstans läst en så tydlig beskrivning av vad som hände på Försäkringskassan när avlagen ökade, och med vilka medel och metoder myndigheten lyckades närma sig målet, på bekostnad av rättssäkerhet och trygghet för den enskilde. Hade jag varit i en ledande position på Försäkringskassan hade jag sovit mycket dåligt efter att ha läst detta. Det är en svidande kritik som visar att myndigheten både agerar på ett sätt som inte har stöd i lagen samt att myndigheten åsidosatt andra uppdrag, till exempel utredningsskyldigheten. I kapitel 4, *Bör handläggare tänka*, väljer Altermark att inte skräda orden utan jämför Försäkringskassan och

handläggarna med såväl nazismen och Adolf Eichmann (i dess lydnad och agerande) som en kafkaesk mardröm. Detta känns dessvärre inte lika övertygande. Jämförelserna är förvisso i vissa delar relevanta, men blir dåligt underbyggda såväl teoretiskt som empiriskt. Och det här är tyvärr lite symptomatiskt för hela boken. Altermark tar ofta genvägar och det slås på stora trumman utan att han underbygger sina påståenden och teser. Det är något som ligger och skaver i läsningen.

Altermarks andra syfte, att med boken berätta "hur den nya sjukförsäkringspolitiken gör avtryck i människors liv" känns till skillnad från det första syftet som något som Altermark arbetat mycket med. Det är också det syftet och den här delen av boken, kapitel 5–7, som är bokens största behållning när det kommer till nyhetsvärde. Materialet känns här mer levande och unikt. Altermark har intervjuat 30 personer som är kroniskt sjuka i ME och som har fått avslag om ansökan om sjukpenning. Om det är något som saknats i den tidigare och pågående forskningen om den mer åtstramade sjukförsäkringen så är det de sjukas röst och berättelser. Att medborgarna får ge röst åt den politik och de processer som drabbat dem, utan att det för den sakens skull är där analysen och berättelsen stannar, är ganska ovanligt. Altermark ger den åtstramade sjukförsäkringspolitiken och Försäkringskassans byråkratisering nya infallsvinklar genom de sjukas berättelser. Det är gripande berättelser vi får från de sjuka, och den här delen av boken visar också att offentlig förvaltning inte är något teknokratiskt fenomen utan faktiskt handlar om liv och död. Flera av de sjuka berättar om självmordstankar och odrägliga livsvillkor till följd av Försäkringskassans hantering av deras sjukpenningärende. De system som annars beskrivs i tekniska termer i form av "inläsningseffekter", "in- och utflöde" och som beskriver de sjuka som en stor massa framställs nu i en helt annan dager. De är, precis som bokens titel antyder, en del av en avslagsmaskin som avhumaniserar de sjuka genom att besluten och motiven kan gömmas bakom en byråkratisk struktur.

För att fortsätta på spåret om liv och död och bokens förtjänst att avtäckta de annars tämligen tekniskt framställda systemens direkta påverkan på människors liv och leverne, finns det på detta tema en aspekt jag finner särskilt intressant. Det rör vad Altermark själv benämner som en av hans teoretiska utgångspunkter. Altermark skriver att vi behöver "ett grundläggande synsätt på alla oss människor som befolkar välfärdssystemen" och att utgångspunkten handlar om subjektet och att människan är en sårbar varelse, men att vi ändå inte lyckats ta in och utforma vårt samhälle utifrån detta faktum. Det här ställer Altermark mot den dominerande synen att betrakta oss som självstyrande subjekt som svävar fritt bortom våra kroppsliga begränsningar. Den utgångspunkten är enligt mig något som sällan diskuteras inom fältet, men som är mycket relevant och intressant att fundera på vid studier av olika socialpolitiska institutioner. Socialpolitiska institutioner väcker således förutom relationen mellan arbete och kapital, aktör och struktur etcetera även synen på människan och kroppen och spänningen mellan beroende/sårbarhet och självbestämmande/kontroll.

Att diskussionen om kroppens begränsningar är något som känns särskilt välformulerat i boken är inte en slump. Altermark har tidigare främst forskat på funktionshinderpolitik, och de formuleringar som tangerar detta område är kanske därför föga förvånande de som känns mest genomarbetade. Altermark är dock ny inom forskningsfältet svensk sjukförsäkring. Det syns i boken eftersom den rymmer en del felaktiga och förenklade beskrivningar av sjukförsäkringens utveckling. Till exempel skriver Altermark att Vänsterpartiet och fackföreningsrörelsen är de enda som konsekvent kritiserat sjukförsäkringens utveckling. Det är en något romantiserad bild av facken. LO var till exempel en aktör som tidigt kritiserade sjukförsäkringen för att skapa passivitet, låsa in människor i beroende och var till och med en av de första aktörerna att föreslå en tidsgräns (se t.ex. LO 2007; Börjesson 2018). Detta verkar Altermark vara omedveten om, eller ignorera. Även formuleringar som att "Socialdemokratin påverkas av tidens vindar" och att det endast var alliansregeringen som drev på en mer restriktiv sjukförsäkring är felaktiga. Rötterna till den förändrade sjukförsäkringspolitiken finns i idén om att materiell trygghet ges i utbyte mot dygd, aktivitet och ansvar, något som framför allt är en socialdemokratisk idé (se Andersson 2009; Junestav 2003; Börjesson 2018). Försvagandet av trygghetsprinciperna i sjukförsäkringen är inte endast de borgerliga partiernas påfund, utan delades av en bred uppsättning aktörer, däribland Socialdemokraterna (se t.ex. Johnsson 2010; Börjesson 2018). Förutom dessa i mina ögon rena felaktigheterna, finns det också tendenser till en något förenklad analys i *Avslagsmaskinen*. Här menar jag att Altermark går i "den statiska" fällan som många forskare gör som studerar ett "nytt" och "hett" (i forskningstermer) fenomen, nämligen att endast fokusera på här och nu och inte titta på hur det varit tidigare. Formuleringar som "att bygga om en myndighet" och att ensidigt fokusera på 9,0-målet som en förklaring visar att *Avslagsmaskinen* är en ganska statisk betraktelse av vad som hänt på "Kassan" strax före och efter 9,0-målet. Altermark skriver också att "Försäkringskassan hade kunnat svara på denna styrning genom att hänvisa till lagstiftningen och att klargöra att hårdare regelverk kräver lagändringar. Men det gjorde man inte." Så varför gjorde man inte det? För att svara på detta hade vi kanske behövt undersöka Försäkringskassans bevekelsegrunder och relation till sjukförsäkringen under en längre tid. Vi lämnas således fortfarande med frågan varför. Detta till trots är *Avslagsmaskinen* en viktig bok och ett brännande inlägg i debatten om en, utifrån flera synvinklar, allvarlig och ödesdiger utveckling av sjukförsäkringen som ledande politiker och andra aktörer med mandat att påverka torde ha svårt att ignorera.

Angelica Börjesson

Filosofie doktor i offentlig förvaltning, verksam som lektor på Akademin för vård, arbetsliv och välfärd, Högskolan i Borås.

Referenser

- Andersson, M. (2009) *En nyliberalism med ett mänskligt ansikte. Eller socialdemokratins omänskliga hjärta?* *Fronesis*, (29–30).
- Börjesson, A. (2018) *(R)evolutionära idéer*. Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995–2015. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Försäkringskassan (2019) Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2019. Svar på regeringsuppdrag.
- Göteborgs-Posten* (2018, 25 april). Avslagen från Försäkringskassan har tredubblats.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018a) *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018b) *Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jacobsson, K., Seing, I. & Hollertz, K. (2020) Följsamhet som styrningsideal hos Försäkringskassan – ett hot mot rättssäkerheten? *Socialmedicinsk Tidskrift*, (5): 682–689.
- Johnsson, B. (2010) *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv.
- Junestav, M. (2003) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Landsorganisationen i Sverige, LO (2007) *Sjukas rätt till stöd. En idéskrift om morgondagens sjukförsäkring* Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- Mannelqvist, R. (2017) Rättssäkerhet i sjukförsäkringen. *En sjukförsäkring att lita på? Rapport från forskarseminariet i Umeå 14–15 januari 2015*, 53–68. Stockholm: Försäkringskassan.
- Mannelqvist, R. (2018) Sjukförsäkring i omvandling. Från solidaritet till begränsning. I: T. Erhag et al. (red.) *Socialrätt under omvandling. Om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*, 173–191. Stockholm: Liber.
- Mannelqvist, R. & Enqvist, L. (2013) Myndighetsnormering eller när rätt blir orätt. *Juridisk Tidskrift* (14): 324–228

Linda Lane & Michael Wallengren-Lynch (red.) (2020) *Narratives of social work practice and education in Sweden*. Springer.

Antologin *Narratives of social work practice and education in Sweden* av Linda Lane och Michael Wallengren-Lynch (red.) är en engelskspråkig orientering om socialt arbete i Sverige i dag utifrån ett narrativt perspektiv. Redaktörerna säger i början att de har inspirerats av Vivienne Crees bok *Becoming a social worker. Global narratives* (2013) som innehåller personliga berättelser från socialarbetare om deras väg till och erfarenheter av professionellt socialt arbete. Dock finns en lucka i Crees bok vad gäller perspektiv och erfarenheter av socialt arbete i en nordisk kontext, som de har velat fylla med antologin.

Antologiprojektet startade med två mål i sikte: dels ville författarna ge plats åt personliga berättelser från det sociala arbetets praktik, utbildning och forskning i ett svenskt perspektiv, dels ville de använda narrativ som metod för att belysa komplexiteten i att arbeta praktiskt och undervisa i socialt arbete i ett välfärdssystem i omvandling. Vårt samhälle har under senaste decennierna påverkats kraftigt av nyliberalt tänkande, privatiseringar av välfärdstjänster och den ledningsmodell av offentliga organisationer som går under beteckningen new public management (NPM).

Bokens målgrupp är engelskspråkiga studenter på grundutbildnings- eller master-nivå, som vid kursstarten ofta har begränsade kunskaper om socialt arbete i Sverige. Det finns internationellt en gammal bild av Sverige som ett välfärdssamhälle där medborgarna följs av socialpolitiska åtgärder, socialförsäkringar och social omsorg "från vaggan till graven". Denna bild vill antologins författare korrigeras och problematiseras samt visa på de omfattande samhällsförändringar som skett under senaste decennierna. Antologin kan också med fördel läsas av svenska studenter på väg ut i fältstudier eller praktik eller av personer som funderar på att välja socialt arbete som yrkeskarriär. Texterna vill ge perspektiv på socialt arbete mitt i pågående samhällsförändringar men också personliga erfarenheter och insikter från praktiskt arbete, utbildning och forskning i socialt arbete. Antologin har alltså stora ambitioner vilket också ger vissa problem.

Antologin följer några huvudspår som återkommer i olika berättelser. Ett sådant spår handlar om *det svenska välfärdssamhällets omstöpning* och vad det betytt för det praktiska sociala arbetet inom offentliga organisationer, som socialtjänsten eller försäkringskassan. Genom budgetnedskärningar, krav på effektivitet och mätbara resultat ställs socialarbetarna för motsatta krav och etiska dilemman i högre grad än tidigare. Det framgår av introduktionskapitlets noggranna redogörelse för samhälls-utvecklingen och dess konsekvenser för socialt arbete, men också i flera enskilda bidrag. I Kristina Alstams kapitel beskrivs hur en äldre man sökte servicebostad under hennes tid som socialsekreterare i en mindre kommun. Trots hans stora och berättigade behov av omsorg, var hon

tvungen att meddela honom ett avslag på ansökan på grund av budgetnedskärningar i kommunen. Hon beskriver en klassisk konflikt mellan klientens behov och kommunens resurser, som också visar på socialarbetarens brist på handlingsutrymme och maktlöshet i ett regelstyrt politiskt system. Sådana konflikter och etiska dilemman mellan det sociala arbetets ideal och värden och det praktiska sociala arbetet inom offentliga politikerstyrda organisationer kommer fram i flera artiklar.

Om man jämför de olika kapitlens fokus finner man även ett spår som troligen handlar om centrum och periferi, när det gäller socialt arbetes yrkesområden. I centrum inom kommunal socialtjänst är motsatta krav och etiska konflikter legio och kräver obehagliga beslut och ställningstaganden av socialarbetarna. Flera artikel-författare uppmanar kollegorna att organisera sig och göra motstånd mot budgetnedskärningar, effektivitetskrav och orättvisa beslut. Som på andra håll i världen måste socialarbetare solidarisera sig med klienterna/medborgarna och hävda deras rätt till goda livsvillkor och social omsorg. Det förefaller också finnas arbetsområden som är mindre konfliktfyllda och där socialarbetarnas handlings-utrymme är större, till exempel som kurator eller i fältarbete av olika slag. Tyvärr lyfts inte dessa skillnader mellan olika sociala arbetsfält tydligt fram i boken. Där finns till exempel få beskrivningar av socialt arbete i civilsamhällets organisationer trots att den formen av socialt arbete har vuxit kraftigt under 2000-talet.

Ett annat huvudspår handlar om *den stora migrationen till Sverige* och hur den har påverkat det sociala arbetets innehåll. I Ing-Marie Johanssons artikel beskrivs till exempel hur man som socialarbetare på 1970- och 80-talen mest såg klassamhällets konsekvenser och strävade efter bättre resursfördelning, jämlika villkor och utrotande av fattigdom och ohälsa. I dag har begrepp som etnicitet, ras och identitet kommit att bli viktiga begrepp i det sociala arbetet i Sverige liksom i andra länder i Europa och USA. En hög andel av socialtjänstens klienter är i dag födda i andra länder, kanske utanför Europa. Men det är också många av socialarbetarna. En intressant aspekt är att flera artikelförfattare själva är migranter med ett dubbelt perspektiv på svenskt socialt arbete. Ett par författare tar också upp vad det gemensamma självupplevda migrantperspektivet betyder i arbetet med flyktingfamiljer. Rehema Prick beskriver till exempel hur den gemensamma migranterfarenheten påverkar henne i arbetet med flyktingfamiljer. Den erfarenheten blir ett band mellan dem, som är en viktig utgångspunkt för relationsbyggande och ger goda möjligheter att överföra nödvändiga kunskaper och "svenska normer" till nyanlända familjer.

Ett tredje intressant spår i antologin är *författarnas trajectories* (livsbanor), hur de rör sig mellan praktiskt socialt arbete, utbildning och forskningsarbete. Men vad utlöser de här förflyttningarna och strävandena efter nya arbetsuppgifter och utmaningar? Som vanligt kan man se både push- och pullfaktorer i de personliga berättelserna. Ibland är det otillfredsställelse med arbetssituationen, för många och motstridiga krav eller känslan av att något skaver som gör att författaren har sökt sig

till nya kunskaper och erfarenheter i form av vidareutbildning. Tobias Davidsson beskriver till exempel ingående hur kontakten med kritisk teori under magisterutbildning i socialt arbete väckte hans intresse för forskarutbildning och att undersöka socialt arbetes rötter i en studie av 1800-talets fattigvårdslagstiftning. Genom studier av fattigvården i ett Foucaultperspektiv framträdde en djupstruktur i tänkandet, som fortfarande påverkar våra synsätt och lagstiftning.

I andra fall är det sökande efter nya kunskaper och egen utveckling som har lett författarna att söka sig till nya arbetsfält inom socialt arbete och forskning. Det blir uppenbart under läsningen att många socialarbetare har ett stort behov av fortbildning och utveckling, som ofta inte tillgodoses under det praktiska arbetet. För att lära känna nya arbetsfält, förstå och utveckla nya arbetsmetoder har författarna sökt sig till olika teoretiska perspektiv. En fördel med antologin är *de olika teoretiska perspektiv* som presenteras i artiklarna. Här finns begrepp och perspektiv från en rad teoretiker, som tillsammans visar på den teoretiska bredden inom ämnet socialt arbete. Varje författares teoripresentation och litteraturreferenser i slutet av varje kapitel ger många uppslag till läsarnas egna studier och självutveckling.

Den narrativa metoden med personliga berättelser från olika yrkeskarriärer och arbetsområden i socialt arbete bildar en tydlig röd tråd som binder ihop antologins olika kapitel och delvis spretiga innehåll. Den narrativa karaktären gör boken spännande och förmedlar upplevelser och erfarenheter på ett direkt sätt till läsarna, vilket väcker engagemang och lust att läsa mer. Några av de mest intressanta kapitlen har sin tyngdpunkt i dramatiska upplevelser och återblickar på svårigheter och utmaningar i olika arbetsfält, till exempel Zulmir Becevics upplevelser av främlingskap under studietiden vid svenska universitet och hans resonemang om språkets stora betydelse för identitetsupplevelse och tillhörighet. Eller Rehema Pricks skildring av den utomordentligt svåra uppgiften att ge socialt stöd till drabbade familjer i samband med diskoteksbranden i Göteborg 1998.

Men det spretiga innehållet ger också upphov till många frågor i samband med läsningen, frågor som inte blir besvarade. Boken passar därför utmärkt som diskussionsunderlag, till exempel i studiecirkel. Den kan också med fördel kompletteras med faktaförmedlande föreläsningar om olika arbetsområden och yrkesinriktningar inom det sociala arbetet. Kanske är det också möjligt att använda den i kurser vid utländska universitet för att ge en tydligare bild av socialt arbete i dagens Sverige. Framför allt fyller antologin ett stort behov av en engelskspråkig text om socialt arbete i Sverige. Därför kan den med fördel användas vid introduktionskurser på masterprogram i socialt arbete, sociologi, statskunskap med flera ämnen.

Ulla-Carin Hedin

Professor emerita i socialt arbete, Göteborgs universitet.

Vägledning till författarna

Socialvetenskaplig tidskrift publicerar vetenskapliga originalartiklar, socialvetenskapligt forum, debattinlägg, repliker, bokrecensioner, presentationer av nya avhandlingar och andra forskningsnyheter.

Redaktionen välkomnar manuskript från alla områden inom det socialvetenskapliga forskningsfältet, från olika discipliner och i olika vetenskapliga genrer. Manuskript ska vara skrivna på svenska.

Socialvetenskaplig tidskrift vinnlägger sig om att språkbruket i tidskriften ska vara inkluderande och fritt från partiskhet och systematisk snedvridning avseende historisk kontext, ålder, genus, kön och könsöverskridande uttryck, forskningsdeltagande, ras och etnisk identitet, sexuell orientering, funktionshinder, socioekonomisk status och intersektionalitet. Vi följer APA-guidens rekommendationer¹.

Manuskript som skickas in till *Socialvetenskaplig tidskrift* får inte tidigare vara publicerade och inte heller vara föremål för bedömning av annan tidskrift eller förlag. Vetenskapliga originalartiklar granskas (dubbelblind granskning) av två oberoende granskare med hög vetenskaplig kompetens.

Originalartiklarna ska vara teoretiska eller empiriska originalarbeten, alternativt översiktsartiklar inom något socialvetenskapligt intresseområde. Artiklarna ska innehålla ett svenskt och ett engelskt abstract (max. 300 ord vardera) samt både en svensk och en engelsk titel. Artiklarna ska inte överskrida 7 800 ord inklusive noter, referenser och engelskt abstract. Svenskt abstract ingår inte eftersom det enbart används till presumtiva granskare.

Artiklar i *Socialvetenskapligt forum* utgör ett komplement till vetenskapliga artiklar av mer traditionellt snitt. Dessa artiklar kan till sin form vara friare än den traditionella vetenskapliga artikeln. De kan till exempel vara skrivna som argumenterande och reflekterande, prövande och experimenterande essäer, kommentarer till aktuell forskning, politiska skeenden, teorier och metoder, som på olika sätt är av socialvetenskaplig relevans, i bred

bemärkelse. En forumartikel får vara max. 5 000 ord inklusive referenser.

Debattinlägg kan vara kommentarer till tidigare publicerade artiklar, ta upp metodologiska eller teoretiska frågor, kontroverser inom forskningsfältet, forskningspolitiska frågor och utbildningsfrågor. Debattinlägg ska inte överskrida 2 500 ord. Utöver vanliga debattinlägg finns det även möjlighet att svara på en artikel eller en recension genom en replik. En replik får vara max. 1 000 ord.

Bokrecensioner och presentationer av avhandlingar publiceras vanligen efter överenskommelse med redaktionen. Texterna ska inte vara längre än 2 000 ord.

Artiklar som publiceras i *Socialvetenskapligt forum* samt recensioner av avhandlingar och nya böcker granskas av tidskriftens redaktion. Redaktionen välkomnar artiklar som är skrivna av verksamma såväl inom som utanför akademien.

Socialvetenskaplig tidskrift samarbetar med OJS (Open journal systems) och bidrag laddas upp via <https://socvet.se/information/authors>. Glöm inte att bifoga ett följebrev med nedanstående innehåll:

- samtliga författarnamn med titel och institutionstillhörighet
- kontaktuppgifter till korresponderande författare
- om projektet är etikprövat samt motivering för det ena eller andra förfarandet
- 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
- om manus har flera författare, hur de olika författarna bidragit och vilka överväganden som gjorts om författarordning.

Redaktionen påtar sig inte ansvar för manuskripten.

Artiklarna publiceras först i tidskriften och blir open access efter tre månader.

¹ Konsultera gärna dessa: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/bias-free-language>

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.

FORSA
FÖRBUNDET FÖR FORSKNING I SOCIALT ARBETE

ISSN 1104-1420