

# SOCIAL VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 28 • Nummer 2 • 2021

Ett nödvändigt ont? En studie om privata konsulter som genomför barnvårds-  
utredningar i Sverige

*Kerstin Arnesson, Ann-Sofie Bergman & Ulrika Järkestig Berggren* 129–144

Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik

*Rickard Ulmestig & Alexandru Panican* 145–166

Kampen för ett "vi" – Förhandlingar och kompromisser vid etablering av krav på  
social rättvisa för utvecklingsstörda.

*Agneta Hugemark* 171–190

Mellan kontroll och ansvarsgörande – En studie av personal inom polis, socialtjänst  
och skolas förståelse av ungas riskbeteende

*Johannes Lunneblad* 191–208

Enhetschefers syn på kunskaps-formers och ramfaktorers betydelse för insatser inom  
socialtjänsten

*Patrik Karlsson, Lars Oscarsson, Ola Segnestam Larsson & Filip Wollter.* 209–230

Nya böcker 233–246

*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](mailto:magnus.dahlstedt@liu.se)

*Korresponderande redaktör:*

Biträdande professor Karin Osvaldsson Cromdal, tel. 011-36 36 74  
e-post [socialvetenskapligtidskrift@ikos.liu.se](mailto:socialvetenskapligtidskrift@ikos.liu.se)

*Redaktionssekreterare:*

Doktorand Kamila Biszczanik, e-post [kamila.biszczanik@liu.se](mailto: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](mailto:maria.felle@natverkstan.net)

**För frågor om medlemskap i Forsa:**

Var god se [www.forsa.nu](http://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

*Kerstin Arnesson, Ann-Sofie Bergman  
& Ulrika Järkestig Berggren*

## Ett nödvändigt ont?

En studie om privata konsulter som genomför  
barnavårdsutredningar i Sverige

### **A necessary evil? A study of private consultants carrying out child protection investigations in Sweden**

Private consultants carrying out child protection investigations is a relatively new phenomenon in Swedish child welfare. The purpose of the study is to map and deepen the knowledge of the extent of private consultants handling and carrying out child protection investigations and to describe incentives to engage private consultants or terminate assignments in municipalities and town districts. Strategically, the empirical material has been obtained from three counties/22 municipalities and one big town/10 town districts in Sweden. The collection of the empirical material was implemented through structured telephone interviews with a high degree of standardized questions. The result shows that the number of child protection investigations in the examined municipalities/town districts increased markedly from 2013 to 2017, which led to a higher workload, a worse work environment and difficulties in recruiting experienced social secretaries. The majority of the municipalities solved the situation that had arisen by engaging private consultants. The situation gave rise to a market orientation of the investigating part of child welfare and a new arena for private actors was created. Generally, negative experiences of engaging consultants appear in regard to both the quality of the child protection investigations and the work environment at the workplace. The understanding was also that it was an expensive solution. The demand for consultants who could carry out child protection investigations was large and they could therefore dictate the conditions. The experience of the municipalities and town districts was strengthened over time, which meant that they acquired more knowledge of how to be clear in contracts regarding requirements of competence, experience, scope, content and quality. It is not entirely clear which development we can predict, more than stating that the private actors are established in social child welfare.

*Kerstin Arnesson*, docent och lektor i socialt arbete, Linnéuniversitetet.

*Ann-Sofie Bergman*, docent och lektor i socialt arbete, Uppsala universitet.

*Ulrika Järkestig Berggren*, docent och lektor i socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Kontakt: kerstin.arnesson@lnu.se

## Inledning

Inom svensk social barnavård är privata konsulter, som handlägger barnavårdsutredningar en relativt ny företeelse. Utvecklingen av privatisering och därmed marknadsorientering inom välfärdsområdet kan bland annat hänföras till den påverkan som new public management (NPM) haft på svensk offentlig sektor sedan 1980-talet (jfr Agevall, Jonnergård & Krantz 2017). Trenden att svenska kommuner anlitar privata konsulter för att genomföra barnavårdsutredningar har blivit möjlig genom förändring av socialtjänstlagen (SFS 2001:453) 2 kap. 5 §, men utvecklingen har i övrigt huvudsakligen skett vid sidan av politiska reformer eller intentioner (SKL 2015; Socialstyrelsen 2016a). Anlitandet av privata konsulter kan relateras till utvecklingstendensen att antalet orosanmälningar ökat markant under de senaste 10 åren. År 2018 gjordes 331 000 orosanmälningar, vilket motsvarar 1 000 anmälningar per dag. Sammanlagt handlar det om 180 000 barn och det ska tolkas utifrån att flera orosanmälningar kan beröra samma barn. Utifrån antalet anmälningar startade 126 000 barnavårdsutredningar (Socialstyrelsen 2019a,b). Vid en orosanmälan görs först en förhandsbedömning där det beslutas om en utredning ska inledas eller inte. Bedömningen görs utifrån om barnet behöver skydd, utifrån tidigare kännedom om barnets situation samt efter kontakt med exempelvis vårdnadshavare. Att många förhandsbedömningar leder till utredning kan, enligt Socialstyrelsen, härledas till att det i Sverige finns *en låg tröskel* när det gäller att starta utredningar. Alla anmälningar ska inte leda till utredning eftersom det handlar om en misstanke och oro för att ett barn far illa, vilken förhandsbedömningen kan visa inte är reell (Östberg 2010; Socialstyrelsen 2018).

Beslut om barnavårdsutredningar är kommunens ansvar och det är en form av myndighetsutövning (Sallnäs & Wiklund 2015, 2018a, b). När det gäller myndighetsutövning är det inte helt entydigt vad som är möjligt att föra över på privata konsulter vid genomförandet av barnavårdsutredningar. Det styrs av flera regler utifrån grundlagsregleringar, allmänna förvaltningsrättsliga regler och specialreglering i SoL. Förutom lagstiftning finns det även föreskrifter, allmänna råd, kommunala riktlinjer samt JO-beslut som påverkar utgången. Gemensamt för lagstiftningen, myndighetsföreskrifter och domstolar är kravet att barn och ungdomars rättigheter ska vara i fokus. En markering som bland annat kan relateras till att riksdagen har beslutat att barnkonventionen är svensk lag från och med den 1 januari 2020 (Lag 2018:1197 om Förenta nationernas konvention om barns rättigheter) (Mattsson 2019).

Tidigare svensk forskning riktar fokus mot privata aktörers insatser inom institutionsvård för vuxna eller HVB (hem för vård eller boende) för barn. Forskningen visar att privata aktörer har ökat markant när det gäller institutionsvård för barn och unga, vilket innebär att cirka hälften av HVB-hemmen drivs privat (Meagher m.fl. 2016; Lundström, Sallnäs & Wiklund 2018). Det saknas dock forskning och därmed

kunskap om förekomsten av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar, men det är en fråga som diskuteras mycket av arbetsgivarorganisationer, socioekonomernas fackförbund och i media (Shanks, Lundström & Sallnäs 2018). En artikel i exempelvis Expressen visar att de flesta kommuner under åren 2016–2017 anlidade privata konsulter till socialtjänsten. Kostnaden för kommunerna var 658 miljoner år 2016 och 926 miljoner kronor år 2017, vilket motsvarar en ökning med 41 procent (Expressen 2018-04-01). De beskrivna kostnaderna är intressanta eftersom barnavårdsutredningar är en välfärdstjänst som bekostas av skattemedel. Hur skattemedel används kan diskuteras i relation till att den svenska opinionen generellt är emot att skattemedel används till vinstdrivande företag, i detta fall bemanningsföretag (Nilsson 2014).

Den här artikelns syfte är att kartlägga och fördjupa kunskapen om omfattningen av privata konsulter som handlägger och genomför barnavårdsutredningar samt att beskriva kommuners/stadsdelars incitament för att anlita privata konsulter eller avsluta uppdrag. Det empiriska materialet är hämtat från tre län och en storstadsregion i Sverige.

### ***Den sociala barnavårdens kontext***

Den huvudsakliga ökningen av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar i Sverige har skett under de senaste tio åren (SKL 2015), men redan under 1980-talet sågs en ökning i samband med en förändring av socialtjänstlagen med öppningar för privata aktörer (Sallnäs 2005).

Det är vårdnadshavare som enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken har det grundläggande ansvaret för barnets trygghet och omsorg. Om ett barn eller en ungdom far illa, riskerar att utvecklas ogynnsamt eller inte har det skydd och stöd det behöver, kan en barnavårdsutredning aktualiseras genom en ansökan, anmälan eller på annat sätt (11 kap. 1 § SoL). Det är då kommunens socialnämnd eller motsvarande som har det yttersta ansvaret enligt lagstiftningen (5 kap. 1 § SoL). Kommunen tar sitt ansvar utifrån en barnavårdsutredning, vilken innefattar en utredningsprocess och en skriftlig dokumentation, som leder fram till bedömning och beslut om insats eller inte. Utredaren har stort ansvar för vilka utredningsdelar som bör ingå samt övervägningar när det gäller den enskildes integritet och rättssäkerhet för att underlaget ska leda till korrekt och sakligt beslut. För att kunna bedöma behovet av insatser kan utredaren i enlighet med 11 kap. 2 § SoL ta kontakt med personer, institutioner och myndigheter som har kännedom om barnets livssituation. Utredaren utformar därefter det förslag till beslut som ska föredras i socialnämnden eller motsvarande. Ansvaret förstärks även utifrån att utredningen berör högst personliga omständigheter i en familj, vilket sedan kan leda till att socialnämnden använder sin yttersta befogenhet att fatta beslut enligt LVU om tvångsåtgärder (prop. 1979/80:1). Vid barnavårdsut-

redningar används i dag, utifrån Socialstyrelsens rekommendation, metoden *Barns behov i centrum* (BBIC). Motivet är att det stärker barnperspektivet och ger den sociala barn- och ungdomsvården en enhetlig och evidensbaserad struktur för handläggning, genomförande och uppföljning (Socialstyrelsen 2018).

Socialtjänstens ansvar för att ta emot, avgöra vad som ska föranleda utredning, utreda och åtgärda anmälningar och ansökningar om barn som riskerar att fara illa kan beskrivas ur ett diakront perspektiv (Lundström 1993; Wiklund 2006; Cocozza 2007; Östberg 2010). Den historiska utvecklingen kan då relateras till rättsliga förutsättningar vid utredningar om barns skydd och vård (Mattsson 2002; Friis 2003; Leviner 2011), könsperspektiv i barnavårdsutredningar (Pettersson 2006), barnperspektiv i barnavårdsutredningar (Hultman 2013) samt socialsekreterares perspektiv på utredningar om tvångsvård av barn och ungdomar (Ponnert 2007). Sammanfattningsvis kan konstateras att forskningen har visat större intresse för barnavårdsutredningar i samband med orosanmälningar och tvångsvård (Lundström 1993; Mattsson 2002; Friis 2003; Cocozza 2007; Ponnert 2007) än för utredningar i samband med föräldrars och barns egna biståndsansökningar. Det finns en relativt enhetlig bild av vilka barn som berörs av barnavårdsutredningar i Sverige. Det är något fler pojkar än flickor och en större andel är barn i tonåren. Cirka 27 procent var 6 år eller yngre, 35 procent 7–12 år och 38 procent 13–17 år (Socialstyrelsen 2019a, b). Barnet lever oftare än andra barn med en ensamstående förälder, har en förälder som är arbetslös, förälder som får försörjningsstöd och/eller förälder med utländskt ursprung. De vanligaste skälen till att en utredning inleds är för yngre barn uppgifter om sviktande omsorg och för äldre barn eget beteende (Sundell m.fl. 2007; Socialstyrelsen 2019a, b).

Arbetet med att utreda och bedöma barnets livssituation och behov är en komplex uppgift, bland annat på grund av att föräldrarna och barnet kan ha olika intressen. En insats kan exempelvis upplevas som intrång och kontroll av en part, men samtidigt uppfattas som skydd och stöd av en annan (Andresen m.fl. 2011). Det är dock stora skillnader mellan olika kommuners barnavårdsutredningar. En förklaring kan vara olika förutsättningar inom barnavårdsorganisationerna, grad av samverkan mellan myndigheter, men också skillnader i tolkningen av lagen (Wiklund 2006 Socialstyrelsen 2012). För klienten innebär det att barnavårdsutredningen kan utföras olika beroende på klientens boendeort och vilken socialarbetare som genomför utredningen (Östberg, Wåhlander & Milton 2000). Det finns studier som visar att socialarbetares behovsbedömningar skiljer sig åt och att de fattar olika beslut trots att de utgår från samma information. Hur behovsbedömningen görs kan hänföras till personalens utbildning samt tillgång till personal, arbetsledning och handledning (Sundell m.fl. 2007). Bristfälliga personalresurser kan, enligt Wiklund (2006), medföra en benägenhet att vara restriktiv i behovsbedömningar medan god tillgång till

personalresurser kan förknippas med grundligare utredningar. Forskningen belyser även skillnader beroende av vilken metod som används vid genomförandet av barnavårdsutredningar. Hultman (2013) menar exempelvis att barnavårdsutredningar som genomförts enligt dokumentationssystemet BBIC i högre grad fokuserar på barnens hälsa än utredningar som hade utförts på annat sätt.

## Metod och material

Det empiriska materialet i artikeln är insamlat inom ramen för det treåriga Forteprojektet *Barnavårdsutredning i privat regi. Förekomst, organisering och betydelse för praktiken*. Vid genomförandet har ett strategiskt urval använts, vilket innebär att en avgränsning utifrån Sveriges 290 kommuner till tre län och en storstadsregion har gjorts. Urvalet medför att studien genomfördes med en viss geografisk spridning: i storstad, i mellanstora samt i mindre kommuner i glesbygd. I studien ingår 25 kommuner och 14 stadsdelar. Externt bortfall av 3 kommuner och 4 stadsdelar kan förklaras med att några socialchefer av tidsbrist inte svarade, medan några angav att de inte hade möjlighet att ta fram det underlag som vi efterfrågade. Det innebär att 22 kommuner och 10 stadsdelar slutligen ingår i studien. Den minsta kommunen har cirka 6 000 invånare och den största 90 000. Av stadsdelarna har den minsta cirka 28 000 invånare och den största 128 000 (SCB 2017). I den fortsatta framställningen används endast ordet *kommuner* och därmed inkluderas även stadsdelar i begreppet, det vill säga 32 kommuner. Internt bortfall beror på att respondenten inte hade tillgång till vissa uppgifter eller att systemen inte svarade upp mot våra frågor.

Det empiriska materialet samlades in våren 2018 och består av strukturerade telefonintervjuer med hög grad av standardiserade frågor och öppna svar. Exempel på frågor är beskrivning av förekomsten av konsulter utifrån antal, bakomliggande skäl till anlitaandet, erfarenheter av att anlita konsulter, kravspecifikation vid upphandling, anställningsform, kostnader för verksamheten, kontextuell beskrivning av konsulten (exempelvis ålder, kön, utbildning, erfarenhet). Telefonintervjuerna genomfördes med socialchefer och verksamhetschefer i 32 kommuner. Efter telefonintervjun kunde respondenten utveckla svaren på ovanstående frågor med hjälp av andra medarbetare som hade verksamhetsspecifik kunskap. Det fanns även möjlighet för respondenten att tillsammans med forskare förtydliga och utveckla svaren.

Vid analys av datamaterialet användes SPSS version 22.0. Presentationen är i huvudsak deskriptiv men i några fall används beräkningar av medelvärde och konfidensintervall (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen 2018). Svaren på de öppna frågorna analyserades i enlighet med den kvalitativa innehållsanalysen (jfr Bryman 2015; Cohen, Manion & Morrison 2017; Creswell 2017; Fejes 2019).

Det innebär att forskarna läste intervjuerna och identifierade likheter och skill-

nader i beskrivningar av kommuners incitament för att anlita privata konsulter och avsluta uppdrag. Citat eftersöktes som tydligt beskrev respondenternas uppfattningar.

Studien är godkänd av Regionala etikprövningsnämnden i Linköping, Dnr 2018/104–31. Inför studiens genomförande erhöll alla deltagare såväl muntlig som skriftlig information om studiens syfte och att deras deltagande var frivilligt.

## Resultat

Resultatet visar att vid intervjutillfället anlidade de flesta av studiens kommuner privata konsulter som genomförde barnavårdsutredningar. Det förstärker bilden av att andelen privatanställda ökar totalt inom social barnavård. Det saknas tidigare forskning om privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar, men om den här studien relateras till tidigare forskning som fokuserat på institutionsvård för barn och ungdomar (jfr Meagher m.fl. 2016) blir bilden av marknadsorientering inom svensk social barnavård mer heltäckande.

### *Ett ökat antal barnavårdsutredningar*

I det empiriska materialet framgår att antalet barnavårdsutredningar i de undersökta kommunerna ökade från år 2013 till år 2017 motsvarande 41 procent. År 2015 var speciellt med särskilt många barnavårdsutredningar.

*Tabell 1.* Antal barnavårdsutredningar (beskrivande statistik med centralmått och spridningsmått) för åren 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
N (antal kommuner)	19	19	19	19	19
Medelvärde	286	359	468	381	404
Median	233	290	329	269	294
Standardavvikelse	199	244	287	254	262
Minimum	78	140	152	156	180
Maximum	788	1 013	1 149	1 002	1 213

I tabellen ingår 19 av de 32 studerade kommunerna. Det var således 19 kommuner som svarade på antalet barnavårdsutredningar under samtliga år. Det interna bortfallet (13) utgörs av de kommuner som inte alls svarat (9) eller endast svarat på något eller några år (4). När dessa kommuner exkluderas blir antalet barnavårdsutredningar över tid jämförbara. Det angivna medelvärdet visar en ökning från 2013 (286) till 2015 (468). Medelvärdet sjunker något 2016 (381) för att öka igen 2017 (404), dock till en högre nivå i relation till 2013. Skillanden i spridningen är i minimum 78 för år 2013 och 180 för år 2017 och maximum 788 för år 2013 och 1213 för år 2017. Det innebär att även kommunerna i sina extremvärden har en ökning av bar-



navårdsutredningar över tid. En förklaring till ökningen år 2015 är att ett stort antal ensamkommande barn kom till kommunerna under detta specifika år – en omständighet som troligen även påverkar antalet barnavårdsutredningar år 2016 och 2017. Ytterligare en förklaring är det ökade kravet att utreda barnets situation i ärenden där det är våld i nära relation. Ökningen kan även relateras till en högre kunskap, vaksamhet och benägenhet att anmäla vid oro om att ett barn far illa hos såväl anmälningsskyldiga som privatpersoner. Under samma tid stärktes kompetenskraven hos de handläggare som ska göra barnavårdsutredningar (Socialstyrelsen 2016b).

### ***Ett svar på den ökade arbetsbelastningen***

Resultatet visar att antalet barnavårdsutredningar ökade från 2013 och framåt. Konsekvensen för socialsekreteraren blev en högre arbetsbelastning än tidigare. En situation som medförde att personalomsättningen blev stor samtidigt som det var svårt att rekrytera erfarna socialsekreterare till vakanta tjänster, men även till vikariat vid sjukskrivningar, föräldraledighet och andra ledigheter. En socialchef beskriver situationen på följande sätt:

Orsaken är brist på personal och ingen möjlighet att rekrytera personal med rätt kompetens. Vi har försökt med många olika alternativ vid rekrytering, men inget har fungerat. När vi utannonserar tjänster till barn och ungdom så kommer inga ansökningar. Därför är privata konsulter ett nödvändigt ont. (Socialchef)

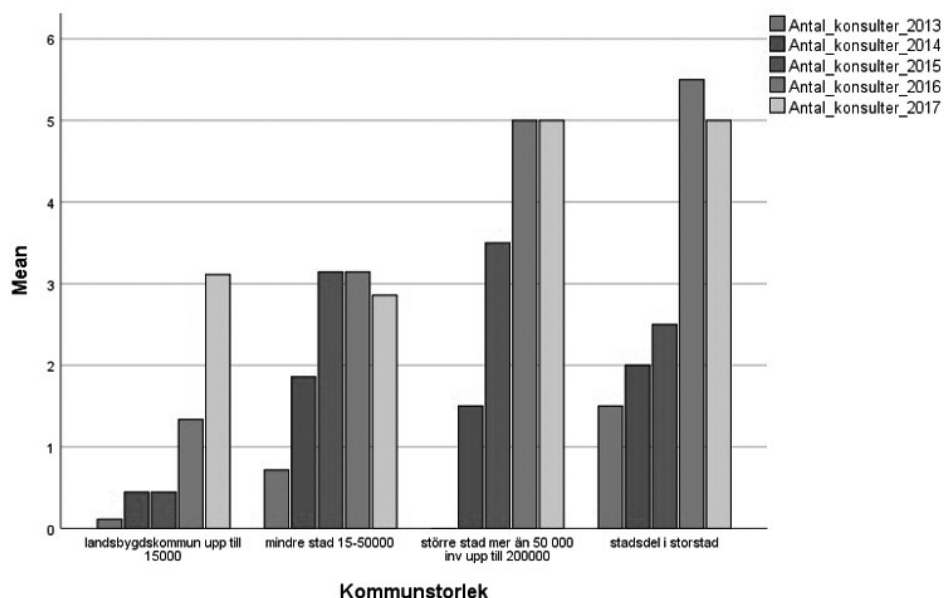
Socialchefen uttrycker en svår situation och flera kommuner valde då att lösa den ökade arbetsbelastningen och bristen på personal genom att anlita privata konsulter. I tabellen nedan framgår hur många kommuner, utifrån storlek, som lämnade uppgift om antalet anlitade konsulter.

Tabellen nedan visar att antalet kommuner som svarade ökade från 20 kommuner år 2013 och 2014, 23 kommuner 2015, 27 kommuner 2016 till slutligen 31 av 32 kommuner 2017. Det säger en del om att anlitandet av konsulter ökade under den undersökta tidsperioden.

*Tabell 2.* Antal kommuner med uppgift om antal konsulter fördelat på kommunstorlek och år 2013–2017 med totalsumma.

<b>Kommunstorlek</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Landsbygd	9	9	10	11	11
Mindre stad	7	7	8	8	8
Större stad	2	2	2	2	3
Storstad	2	2	3	6	9
<b>Summa</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>31</b>

I nedanstående figur 1 framgår att medelvärden för att anlita konsulter ökade gradvis från år 2013 till år 2017 oavsett kommunens storlek. I landsbygdskommuner var ökningen störst år 2017 medan antalet samma år minskade något i storstaden. I de mindre städerna skedde en ökning 2014 för att sedan öka även 2015 och ligga kvar på samma nivå 2016, för att sedan minska något 2017. De större städerna började anlita konsulter 2014 och antalet ökade 2015 och kvarstod på ett högt antal även 2016 och 2017. Utvecklingen i stadsdelarna var jämn från 2013, 2014 och 2015. En stor ökning skedde 2016 och 2017 minskade antalet något från hög nivå.



Figur 1. Antalet konsulter (medelvärde) i relation till kommunens storlek

Oavsett kommunens storlek ökade antalet anlitade konsulter från 2013 till 2017. Flera kommuner anlidade privata konsulter för att genomföra barnavårdsutredningarna under hela den studerade tidsperioden, medan andra kommuner hade konsulter under några enstaka år eller inte alls. Det är således en generell trend inom den sociala barnvården i de studerade kommunerna att antalet privata konsulter ökade under denna tidsperiod oavsett kommunens storlek. Det kan tolkas som en reaktion på att lösa samma problematik: nämligen ett ökat antal barnavårdsutredningar, en högre arbetsbelastning, förändrad lagstiftning och ökade dokumentationskrav samt större behov av att stärka förutsättningarna för att kunna genomföra rättssäkra barnutredningar inom lagstadgad tid. Vid hög arbetsbelastning kunde erfarna och effektiva konsulter ha fler ärenden på gång samtidigt i relation till anställda socialsekreterare.

En socialchef säger: "En konsult kan ta en större ärendemängd eftersom hon inte är med på alla interna möten." Citatet visar att en del av förklaringen var att konsulten kunde koncentrera sig på utredningsuppgiften, eftersom de inte hade några andra åligganden än att genomföra barnavårdsutredningar. Några kommuner angav att de under den beskrivna tiden hade anställningsstopp och då var anlitaandet av konsulterna den enda möjliga lösningen. Socialsekreterarens höga arbetsbelastning, och mer generellt socionomens arbetssituation, har diskuterats mycket under de senaste åren (SSR 2014; SKL 2015). Även inom såväl svensk som internationell forskning problematiseras socialarbetarens arbetssituation och relateras till rationaliseringar och förändringar i socialtjänstens organisation (Astvik, Melin & Allvin 2014; Carey 2008).

Ytterligare en orsak till att antalet anlidade konsulter ökade i de studerade kommunerna var brist på kompetens hos nyanställda socialsekreterare. Flera socialchefer beskrev att det krävs flera års erfarenhet för att kunna genomföra barnavårdsutredningar med hög kvalitet. Studiens resultat överensstämmer väl med Socialstyrelsens nationella kartläggning år 2019, att en fjärdedel av handläggarna hade mindre än ett års erfarenhet av barnutredningar, samtidigt som andelen handläggare som hade mer än fem års erfarenhet var 14 procent lägre år 2019 i jämförelse med år 2014 (Socialstyrelsen 2019b). Ytterligare en anledning till att privata konsulter anlidades var, enligt tillfrågade socialchefer, att många ärenden var särskilt komplicerade och de hänvisade till ensamkommande barn och ungdomar eller när det funnits risk för jävsituation. En annan socialchef säger:

Vi har anlitat konsulter för enskilda svåra ärenden exempelvis när personalen har varit inblandad på något sätt. (Socialchef)

Citatet förstärker bilden av att det fanns flera orsaker till att privata konsulter anlidades. En viss minskning av antalet privata konsulter kan ses under år 2017, vilket kan förklaras med att många kommuner har en uttalad målsättning att reducera antalet.

### ***Upphandling***

Upphandlingen av konsulterna har genomförts som en central upphandling för flera kommuner eller några närliggande kommuner, medan andra själva genomfört upphandlingen. I resultatet framgår att 35 olika konsultföretag har upphandlats. Några är stora företag, men det förekommer även enmansföretag. Flera kommuner har anlitat 6 större konsultföretag. De flesta kommuner har anlitat 1 – 4 konsultföretag och fyra kommuner har anlitat 5 – 8 konsultföretag. En gemensam uppfattning är att kommunerna med tiden blev duktigare på att ställa krav vid upphandlingen, vilket medförde att de tydligare kunde kravspecificera exempelvis utbildningsnivå, specifik erfarenhet av att arbeta med barnavårdsutredningar och myndighetsutövning samt närvaro vid arbetsplatsen.

De konsulter som studiens kommuner anlitat finns inom alla åldersgrupper från 25 år till över 55 år. De har från fem år eller mindre till femton år eller längre erfarenhet av socionomyrket. De flesta är kvinnor, men det finns även några enstaka män.

### ***Socialchefers erfarenheter av att anlita konsulter***

Flera socialchefers erfarenhet var att anlita konsulter var en nödvändig lösning i en ohållbar situation. Citatet nedan är ett exempel på en vanlig uppfattning bland studiens socialchefer.

Det var en katastrof för det är dåligt för verksamheten, dåligt för klienterna och det var en dyr lösning som utarmade ekonomin. (Socialchef)

Erfarenheten är, enligt citatet, dålig på flera sätt, inte minst var uppfattningen att det var en kostsam lösning. Någon menade att kostnaden var tre gånger så hög i jämförelse med om en ordinarie socialsekreterare genomfört utredningen. Lösningen blev nödvändig eftersom problemet var att det inte var möjligt för de flesta kommuner att anställa socionomer med den kunskap och erfarenhet som erfordrades för att genomföra barnavårdsutredningar.

När behovet av konsulter samtidigt var stort i flera kommuner kunde bemanningsföretagen och den enskilde konsulten ställa stora krav på lön och arbetsvillkor. En socialchef uttrycker:

Konsultföretagen startade för att snabbt tjäna pengar. Det var den ekonomiska vinningen som styrde. Många konsulter hade goda villkor. De hade högre lön och arbetade mindre. (Socialchef)

Citaten visar att konsulten inledningsvis hade högre lön, andra anställningsvillkor med kortare arbetsdagar och lägre krav på närvaro på arbetsplatsen än kommunalt anställda socialsekreterare. Konsulterna hade även, menade några socialchefer, stora behov av handledning och coachning. Kommunerna fick acceptera situationen och ta emot de konsulter som erbjöds, vilket medförde att kompetensen varierade mycket från erfarna socionomer till nyutbildade. En socialchef menar:

I början fanns det lyxsökare som lämnade anställningar för att tjäna pengar som konsult. Sedan har det gällrats och de konsulter som finns i dag är ofta duktiga. (Socialchef)

Enligt citatet var konsulternas kompetens olika. Några socialchefer berättade att kompetensen hos vissa enskilda konsulter var så låg att kommunen tvingades avsluta samarbetat före kontraktstidens slut. En annan erfarenhet som flera socialchefer hade var att barnavårdsutredningar som genomförts av konsulter hade skiftande kvalitet beroende på konsultens erfarenhet. Två olika socialchefer säger:

Konsulterna genomförde dåliga utredningar, halvfärdiga, felaktiga utredningar. (Socialchef)

Konsulternas utredningar var inte av god kvalitet. De skrapar lite på ytan. Det blir ingen fördjupning. Många av de ärenden de jobbade med har kommit tillbaka. Det är en annan kvalitet på de utredningar som görs av ordinarie personal. (Socialchef)

I citatet framkommer bristande kvalitet, men det fanns även socialchefer som menade att motsvarande skillnad fanns mellan anställda socialsekreterare eller att konsulternas barnavårdsutredningar hade hög kvalitet. En tendens som lyftes fram var att konsulter kunde föreslå dyrare insatser exempelvis placeringar av barn. En annan erfarenhet som flera socialchefer påpekade var att det inte var bra för arbetsmiljön att anlita konsulter. En socialchef sade:

Det blir tjafsigt bland personalen när det är konsulter på plats. Konsulterna tillhör inte organisationen och kan därmed inte samarbeta och få stöd av arbetskamrater. (Socialchef)

Citatet visar att arbetsmiljön påverkades av att det fanns privata konsulter i organisationen. Ett problem var konsulternas bättre arbetsvillkor men även av att anställda socialsekreterare fick använda sin arbetstid till att informera och instruera konsulterna i deras utredningsarbete och även ibland ta över ofärdiga utredningar. En annan erfarenhet som var mer gemensam var att över tid blev konsulterna duktigare, vilket någon förklarade med att när behovet sjönk fortsatte de mest kompetenta konsulterna att arbeta. Andra menade att förändringen kunde relateras till att kommunerna blev bättre på att skriva kravspecifikationer vid upphandlingen och kräva att konsulten kunde arbeta självständigt, behärskade BBIC och börja arbeta med utredningar direkt. En socialchef uttrycker det så här:

Jag har blivit väldigt noga med vem vi anställer som konsult. De ska uppfylla kraven på kompetens och kunna gå in och börja direkt och självständigt. Vi har också haft väldigt kunniga konsulter. (Socialchef)

Citatet belyser vikten av en tydlig kravspecifikation. En utvecklingslinje som någon kommun beskrev var att erfarna konsulter fick anställning som "senior socionom" i kommunal verksamhet.

### ***Strategier för att lösa uppkommen situation med behovet att anlita privata konsulter***

Resultatet visar att de undersökta kommunerna har använt olika strategier för att lösa den uppkomna situationen med behovet att anlita privata konsulter. Flera kommuner anlidade privata konsulter för att genomföra barnavårdsutredningarna under hela den studerade tidsperioden, medan andra kommuner hade konsulter under några enstaka år. De sistnämnda kommunerna arbetade aktivt med att fasa ut konsulterna "så fort som möjligt". De ville undvika konsulter i den sociala barnavården utifrån att deras uppfattning var att lösningen var dålig för klienten, arbetsgruppen och för verksamheten i stort samt att den utarmade förvaltningens/enhetens ekonomi. Några beskrev det utifrån att "vi vill slippa konsulter", "vi vill inte anställa konsulter" eller "vi vill komma ifrån att anställa konsulter för det är för dyrt". Deras strategi var att arbeta mer aktivt med den interna arbetsmiljön. En socialchef säger: "Vi arbetade med att skapa små grupper och fler chefer." Hen menade att det var ett sätt att skapa stabilitet i organisationen. Andra framhöll att de arbetade med att utveckla rutiner för vägledning i enskilda ärenden och handledning. Flera socialchefer ansåg att höja socialsekreterarnas löner var en viktig väg för att behålla ordinarie personal. Andra kommuner arbetade fram introduktionsprogram för nyanställda, handlingsplan eller policy för att på längre sikt undvika privata konsulter. Några kommuner startade nätverk med närliggande kommuner för att stärka samverkan. En kommun undvek helt att anlita konsulter utan valde, enligt socialchefen, en annan strategi. Det var att anställa nyutbildade socionomer i en form av "allmän tjänstgöring" med mentor och introduktör. Ytterligare en förklaring till att det var möjligt att undvika konsulter var att betala vidareutbildningar för exempelvis socialpedagoger.

## **Diskussion**

Artikeln titel "Ett nödvändigt ont?" illustrerar en allmän inställning hos studiens socialchefer till att anlita privata konsulter som utför barnavårdsutredningar. När de privata konsulterna beskrivs framträder bilden av en grov kategorisering utifrån "den erfarna", "den effektiva", "den oerfarna" och "den okunniga".

Det "nödvändiga" kan relateras till att situationen i studiens kommuner kan beskrivas i relation till tre utvecklingslinjer. Den första var att antalet barnavårdsutredningar ökade, vilket påverkade personalens arbetsbelastning markant. Det ledde till ökad personalomsättning och svårighet att rekrytera erfarna socialsekreterare för

att genomföra barnavårdsutredningar – en situation som öppnade upp för den andra utvecklingslinjen, nämligen en marknadsorientering av barnavårdens utredningsdel. Situationen medförde att det skapades en ny arena för privata aktörer, vilka kunde diktera villkoren utifrån att efterfrågan var stor på konsulter som kunde genomföra barnavårdsutredningar. Generellt framträder negativa erfarenheter av att anlita konsulter såväl när det gäller kvaliteten på barnavårdsutredningarna som arbetsmiljön på arbetsplatsen. Vid denna tid fanns samtliga fyra kategorier av beskrivna privata konsulter på marknaden. Det framgår att förväntningarna på att konsulterna hade rätt kompetens för att självständigt kunna genomföra barnavårdsutredningar var höga. Några konsulter, nämligen "den erfarne" och "den effektive", levde upp till förväntningarna och de klarade att självständigt genomföra barnavårdsutredningar direkt när de började arbeta vid kommunen. De andra två kategorierna, "den oerfarne" och "den okunnige", hade det betydligt svårare och de negativa erfarenheterna som framkommer i studien är relaterade till dessa två kategorier. Situationen kan problematiseras utifrån Sallnäs och Wiklunds (2018a, b) beskrivning av att privatiseringen inom den sociala barnvården är en "kvasimarknad", där kommunen arbetar med upphandling och tecknar avtal med stora konsultföretag eller mindre enskilda företag. Det blev en dyr lösning för kommuner eftersom företagen dikterade villkoren när det gäller löner, närvaro vid arbetsplatsen samt andra arbetsvillkor. Det är svårt att dra slutsatser om kostnadsökningen, men det råder inga tvivel om att det var dyrare för kommunen att anlita en privat konsult, i jämförelse med att en anställd socialsekreterare genomförde en barnavårdsutredning. Kostnadsökningen måste dock även relateras till att antalet barnavårdsutredningar ökade kraftigt under de undersökta åren. Utvecklingen kan även förstås som en tydlig del av NPM:s påverkan på den offentliga sektorn och därmed en marknadsorientering av den sociala barnvården. Förekomsten av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar som föregår beslut om insatser innebär att privatiseringen har nått in i barnavårdens kärna. Att genomföra barnavårdsutredningar och fatta beslut om insatser är en myndighetsutövning och det kan i princip inte utföras av annan än personal anställd av kommunen. Det har utvecklats en praxis där kommuner köper privata aktörer för att genomföra barnavårdsutredningar. Mattsson (2019) menar att uppdraget inte kan överlämnas till ett privat bolag, men det kan överlämnas till en person som är anställd av ett bolag och som anlitas av en kommun på ett sådant sätt att hen anses delta i den kommunala verksamheten. Det innebär att kommunen ansvarar för arbetsledningen och omfattas av samtliga av de regelverk som tidigare presenterats. Det är dock en fråga som behöver beforskas mer.

Den tredje utvecklingslinjen som kan urskiljas är att kommunernas erfarenhet stärktes över tid, vilket innebar att de med tiden hade mer kunskap om hur de i avtalen skulle vara tydliga med såväl krav på kompetens, erfarenhet, omfattning,

innehåll som kvalitet. Vid denna tidpunkt börjar de känna till konsulterna och kunde medvetet välja de som bedömdes duktiga och erfarna. Situationen innebar en maktförskjutning och kommunerna kunde nu i större omfattning diktera villkoren i relation till de privata företagen och de kunde välja de duktiga och erfarna konsulterna. Många privata konsulter lämnade vid denna tid marknaden och kvar var "den erfarna" och "den effektive". Under perioden intensifierade flera kommuner arbetet med strategier för att undvika att anlita privata konsulter. De arbetade med att stärka arbetsmiljön, utveckla lönerna, skapa olika karriärtjänster, utveckla nya stödsatser, som ärendehandledning, nya former för anställning av nyutbildade med mentorer och andra stödsatser "på vägen in i arbetet" som socionom och för att kunna säkerställa kvaliteten på utförda barnavårdsutredningar. Det medförde att personalsituationen på socialförvaltningarna stabiliserades och de privata aktörerna minskade ytterligare.

Resultatet kan även relateras till den politiska diskussionen om vinster i välfärden. Tidig forskning visar höga vinstuttag för privata företag inom socialtjänsten (Sallnäs & Wiklund 2011). Ilmar Reepalu fick då i uppdrag att utreda samhällets relation till vinster i välfärden och den utmynnade i ett förslag på begränsningar i vinstuttaget. Förslaget väckte starka motreaktioner från såväl privata företag som företrädare för några politiska partier (SOU 2016:78). Det är inte helt tydligt vilken utveckling som vi kan förutspå, mer än att de privata aktörerna är etablerade inom den sociala barnavården. Slutligen visar "Ett nödvändigt ont?" att för de kommunalt anställda socialsekreterarna har tiden varit turbulent och arbetsam. Samtidigt kan vi se en tendens till att den har utmynnat i positiva förändringar av lönenivåer och arbetsvillkor – förändringar som kanske inte hade varit möjliga eller tagit längre tid utan marknadsorienteringen och de privata konsulternas intåg samtidigt som sambandet bör beforskas mer.

## Referenser

- Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. (2017) *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn. Om dokumentstyrning av professioner*. Växjö: Linnaeus University press.
- Andresen, A., Gar arsdóttir, O., Janfelt, M., Lindgren, C., Markkola, P. & Söderlind, I. (2011) *Barnen och välfärdspolitiken. Nordiska barndomar 1900–2000*. Stockholm: Dialogos.
- Astvik, W., Melin, M. & Allvin, M. (2014) Survival strategies in social work. A study of how coping strategies affect service quality, professionalism and employee health. *Nordic Social Work Research*, 4(1): 52–66.
- Bryman, A. (2015) *Social research methods*. Oxford: OUP Oxford.
- Carey, M. (2008) What difference does it make? Contrasting organization and converging outcomes regarding the privatization of state social work in England and Canada. *International Social Work*, 51(1): 83–94.



- Cocozza, M. (2007) *The parenting of society. A study of child protection in Sweden from report to support*. Diss. Linköpings universitet.
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. (2017) *Research methods in education*. London och New York: Routledge.
- Creswell, J.W. (2017) *Qualitative inquiry and research design*. New York: Sage publication Ltd.
- Djurfeldt, G., Larsson, R. & Stjärnhagen, O. (2018) *Statistisk verktygslåda 1. Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Expressen (2018, 1 april) *Socialtjänsten lägger 1,6 miljarder på konsulter*. [www.expressen.se/nyheter/socialtjansten-lagger-16-miljard-pa-konsulter/. Hämtat: 2019-10-02].
- Fejes, A. (2019) *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber.
- Friis, E. (2003) *Sociala utredningar om barn. En rättssociologisk studie av lagstiftningens krav, utredningarnas argumentationer och konsekvenser för den enskilde*. Diss. Lunds universitet.
- Hultman, E. (2013) *Barnperspektiv i barnavårdsutredningar. Med barns hälsa och barns upplevelser i fokus*. Diss. Linköpings universitet.
- Leviner, P. (2011) *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*. Diss. Stockholms universitet.
- Lundström, T. (1993) *Tvångsomhändertagande av barn. En studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Diss. Stockholms universitet.
- Lundström, T., Sallnäs, M., & Wiklund, S. (2018) Marknadsutrymme för privata utförare inom social barn- och ungdomsvård och missbruksvård. Förändringar och drivkrafter. I: M. Sallnäs & S. Wiklund (2018) (red.) *Socialtjänstmarknaden. Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorg*. Stockholm: Liber.
- Mattsson, T. (2002) *Barnet och rättsprocessen. Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*. Diss. Lund: Juristförlaget.
- Mattsson, T. (2019) Socialtjänstens barnavårdsutredningar i privat regi. I: R. Arvidsson (red.) *Festskrift till Wiveka Warnling Conradson*. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Meagher, G., Lundström, T., Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2016) Big business in a thin market. Understanding the privatization of residential care for children and youth in Sweden. *Social policy Administration*, 50(7): 805–823.
- Nilsson, L. (2014) Nej, till vinstutdelning – ja, till valfrihet i välfärden. I: A. Bergström & H. Oscarsson (red.) *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Pettersson, G. (2006) Närvarande mödrar och tillräckligt frånvarande fäder. Om socialtjänstens bedömningar av föräldrars omsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (1): 51–65.
- Ponnert, L. (2007) *Mellan klient och rättssystem. Tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv*. Diss. Lunds universitet.
- Proposition 1979/80:1. *Regeringens proposition om socialtjänsten*. Sveriges riksdag.
- Sallnäs, M. (2005) Vårdmarknad med svårigheter. Om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2–3): 226–245.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (red.) *Socialtjänstmarknaden: Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*. Stockholm: Liber.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2015) Konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen. Marknadssärdrag och statlig tillsyn. I: S. Johansson, P. Dellgran & S. Höjer (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (red.) (2018a) *Socialtjänstmarknaden*. Stockholm: Liber.
- Sallnäs, M. & Wiklunds, S. (2018b) Privatisering inom individ- och familjeomsorgen. I: M.

- Dahlstedt & PH Lalander (red.) (2018) *Manifest. För ett socialt arbete i tiden*, 59–69. Lund: Studentlitteratur.
- SCB (2017) *Befolkningsstatistik*. [[www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals-och-halvarsstatistik-kommun-lan-och-riket/kvartal-1-2019/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals-och-halvarsstatistik-kommun-lan-och-riket/kvartal-1-2019/)]. Hämtat: 2017-12-10].
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Shanks, E., Lundström, T. & Sallnäs, M. (2018) Om socionomers arbetsmarknad i en tid av privatisering. I: M. Sallnäs & S. Wiklund (red.) (2018) *Socialtjänstmarknaden. Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*, s. 116–133. Stockholm: Liber.
- Socialstyrelsen (2012) *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga. En undersökning om omfattning och regionala skillnader*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016a) *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2016*. [[www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2016-2-22.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2016-2-22.pdf)]. Hämtat: 2019-11-29].
- Socialstyrelsen (2016b) *Krav på behörighet inom socialtjänstens barn och ungdomsvård. Uppföljning av lagändring*. [[www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2016-5-32.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2016-5-32.pdf)]. Hämtat: 2019-12-12].
- Socialstyrelsen (2018) *Barnets behov i centrum BBIC*. [[www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/barn-och-unga/barns-behov-i-centrum/](http://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/barn-och-unga/barns-behov-i-centrum/)]. Hämtat: 2019-10-07].
- Socialstyrelsen (2019a) *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa. Nationell kartläggning 2018*. [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-12-6502.pdf>]. Hämtat: 2019.12.10].
- Socialstyrelsen (2019b) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2018*. [[www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2019-8-6261.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2019-8-6261.pdf)]. Hämtat: 2019-12-12].
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*. Stockholm: Fritzes.
- SSR Akademikerförbundet (2014) *Socialtjänst under stor press*. [<https://akademssr.se/yrkesfragor/socionom/socialsekreterare>]. Hämtat: 2019-10-10].
- Sundell, K., Egelund, T., Andréa Löfholm, C. & Kaunitz, C. (2007) *Barnavårdsutredningar. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Gothia.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2015) *Rekryteringsläget inom socialtjänsten. Barn och unga samt ekonomiskt bistånd*. Stockholm: SKL.
- Wiklund, S. (2006) *Den kommunala barnavården. Om anmälningar, organisation och utfall*. Diss. Stockholms universitet.
- Östberg, F. (2010) *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnavården*. Diss. Stockholms universitet.
- Östberg, F., Wählander, E. & Milton, P. (2000) *Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie*. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen (CUS).

*Rickard Ulmestig & Alexandru Panican*

# Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik

## Competing institutional logics and cooperation within local activation policy

Interagency cooperation is described by policymakers as a solution to various problems within the activation policy aimed at unemployed. We problematize this by using the theory of competing institutional logics. The aim is to understand local activation policy by studying cooperation between municipalities. We have conducted eleven group interviews with local managers of the Public Employment Service, the municipal social assistance unit and the municipal labour market unit. The results show that cooperation is difficult due to competing institutional logics. However, cooperation as hybrid logic can to some degree handle the competing logics, using shared points of departure. One example is a joint dependency between the organizations. There are few and weak regulations that can help the Public Employment Service and the municipality to cooperate. The weak and vague rules forced the organizations to negotiate in every municipality. This makes the content of Swedish activation policy random, unclear and heavily dependent on local arbitrariness. But, while cooperation can solve problems within activation, it also can reproduce inequality. Those who depend on local activation, among whom poor, long-term unemployed, people with disabilities and non-native born Swedes are over-represented, risk having weak rights and the effectiveness of the policy can be questioned.

*Rickard Ulmestig*, docent vid Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitet.

*Alexandru Panican*, docent vid Socialhögskolan vid Lunds universitet.

Kontakt: rickard.ulmestig@lnu.se

## Inledning

Kommunerna och deras aktiveringsverksamheter har sedan 1990-talskrisen blivit en viktig aktör inom arbetsmarknadspolitiken. Lokal aktivering i kommunerna presenteras i dag som en central lösning för att öka anställningsbarheten hos arbetslösa som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2019; SOU 2020:41). Aktivering definieras här som att öka arbetslösas deltagande i arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter som är socialt värdefulla enligt det etablerade samhället (se Hvinden 1999; Ulmestig 2007). Forskningen bekräftar också att det finns en sådan potential i lokal aktivering (Nybom 2014; Dahlberg, Mörk & Thorén 2013a).

Men lokal aktivering skapar behov av samverkan, att tillsammans med andra medvetet sträva efter ett gemensamt mål (Danermark 2005). Men det skapas också ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna. Lokala arbetsförmedlingskontor behöver tillgång till praktikplatser för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden. Kommunerna behöver resurser, som extratjänster och nystartsjobb från Arbetsförmedlingen, för att bedriva arbetsmarknadspolitik och minska sina kostnader för ekonomiska bidrag (Bergmark, Bäckman & Minas 2013; Dahlberg, Hanspers & Mörk 2013b; Thorén 2012). Arbetsförmedlingen ska också i än högre grad upphandla arbetsmarknadspolitik enligt den överenskommelse som gjordes efter valet 2018 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna i det så kallade Januariavtalet – i vissa fall är kommunerna den enda ”externa aktören” att tillgå (se SOU 2020:41).

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna förhandlas lokalt, vilket ger betydande lokala variationer och skilda samverkansarrangemang (Lundin 2007; 2008; Thorén 2012). Samverkan försvåras också av att aktörerna har olika utgångspunkter med att samverka. Arbetsförmedlingen utgår från nationella arbetsmarknadspolitiska mål för att få människor i arbete, medan kommunerna främst styrs av målet att färre ska uppbära ekonomiskt bistånd, vilket i praktiken kan innebära att arbetslösa flyttar, övervältras till statliga bidragssystem eller att arbetslösa får anställningar som är subventionerade genom Arbetsförmedlingen. Detta ger upphov till konkurrerande institutionaliserade logiker inom lokal aktivering (Ulmestig 2007).

Konkurrerande institutionaliserade logiker används som analytiskt begrepp i vår studie. Det definieras här som kunskapsanspråk som organisationen och dess företrädare medvetet och/eller omedvetet använder för att hantera de olika ”verkligheter” och konflikter som finns på ett institutionaliserat fält (se Friedland & Alford 1985, 1991).

Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan påverkar vilken lokal aktivering som erbjuds de arbetslösa. Trots den stora betydelsen för utformningen av kommunal arbetsmarknadspolitik och för de nästan 110 000 arbetslösa (SKR 2019) som årligen deltar i lokal aktivering, saknas forskning om organiseringen på lokal nivå av aktivering (Thorén 2012; Panican & Ulmestig 2019).

*Syftet är att förstå lokal aktiveringspolitik genom att studera samverkan mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor i egenskap av organisationer med konkurrerande institutionaliserade logiker.*

Hur beskriver företrädare för kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor de konkurrerande institutionaliserade logiker de agerar utifrån?

Hur relaterar kommunernas och Arbetsförmedlingens konkurrerande institutionaliserade logiker till varandra och vilken betydelse får detta för lokal aktiveringspolitik och för arbetslösa som deltar i aktiveringsåtgärder?

## Bakgrund

Efter den ekonomiska krisen på 1990-talet tog kommunerna en större roll i arbetsmarknadspolitiken genom att utveckla lokal aktiveringspolitik, speciellt för dem som hade höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden (Ulmestig 2007; Johansson 2001). Denna utveckling skedde utan lagändringar eller förändringar av inriktningen på den nationella politiken. Undantaget var en förändring av socialtjänstlagen 1998 som ökade kommunernas möjligheter att aktivera arbetslösa socialbidragstagare. Sedan 1990-talskrisen har vi en differentierad arbetsmarknadspolitik: en nationell för de arbetslösa med försörjning från arbetslöshetskassorna eller andra nationella system och en lokal för att aktivera de arbetslösa som lever på ekonomiskt bistånd (Thorén 2012; Panican & Johansson 2016).

Lokala aktiveringsåtgärder ska, enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453; SFS 2013:421) sedan många år tillbaka, anordnas i samråd med Arbetsförmedlingen, även om detta sällan sker i praktiken (Thorén 2012; Panican & Ulmestig 2017). I förordningen (SFS 2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten (gruppen 16–24 år) understryks betydelsen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i form av kommunala överenskommelser och utbildningskontrakt, samt möjligheten för kommuner att erhålla statsbidrag när de gör så. Ett annat exempel på styrningen för ökad samverkan är det regeringsuppdrag (Socialdepartementet 2014) som Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen fick 2014. Där fick de i uppdrag att skapa en webbplats med information om och goda exempel på samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Men huruvida dessa regleringar leder till tydlighet är en annan fråga, som forskningen vet väldigt lite om (Panican & Ulmestig 2019).

Samverkan mellan organisationer förordas på många välfärdsområden och i olika välfärdsregimer. Den lyfts fram bland professionella och politiker, vanligtvis endast med fokus på dess fördelar (Stranz, Bergmark & Lundström m.fl. 2019) trots att det finns en del interpersonella, organisatoriska, juridiska och finansiella problem, inte minst när det gäller människobehandlande organisationer (Najam 2000; Danermark

2005; Danermark & Kullberg 1999). Grundtanken med samverkan är att hitta former för ett fördjupat kontaktutbyte mellan aktörer med delvis sammanfallande ansvarsområden för en genomtänkt ansvarsfördelning i syfte att uppnå ett effektivt resursutnyttjande (Axelsson & Bihari Axelsson 2006). Samverkan kan motverka överlappning och dubbelarbete samt hindra att brukare hamnar mellan stolarna.

I artikeln refererar vi till intersektoriell samverkan av horisontell karaktär mellan Arbetsförmedlingen och kommunala arbetsmarknadsenheter (se Axelsson & Bihari Axelsson 2013; Stranz m.fl. 2019). Organisationerna har överlappande mål och en gemensam brukargrupp i de arbetslösa. Ett konkurrerande mål mellan organisationerna är dock att samverkan kan handla om att uppnå legitimitet snarare än att aktivera arbetslösa eller att få resurser från de andra organisationerna genom samverkan, även om samverkan i sig själv är resurskrävande (Stranz m.fl. 2019; Ulmestig & Panican 2018).

I de flesta av de studerade kommunerna sker samverkan genom att chefer från Arbetsförmedlingen och den kommunala arbetsmarknadsenheten träffas några gånger per år. I några av kommunerna medverkar också den ansvariga för ekonomiskt bistånd. Det förekommer även mycket samverkan mellan handläggare runt enskilda klienter, till exempel i "trepartssamtal" där parterna och klienten har ett gemensamt möte. Den kan också ske genom att handläggare på ekonomiskt bistånd kontaktar Arbetsförmedlingen för att argumentera för att de ska ge klienten någon form av arbetsmarknadspolitisk insats. Handläggarna beskriver att det dels är svårt att få tag i arbetsförmedlarna eftersom de är stressade och dels ofta är ovilliga att bevilja insatser. En annan försvårande faktor är de ändrade prioriteringar och resurser som Arbetsförmedlingen som organisation med jämna mellanrum ställs inför.

## **Teoretiska begrepp – resurser och institutionaliserade logiker inom lokal aktiveringspolitik**

Både kommunerna och Arbetsförmedlingen är beroende av omgivningen. De behöver resurser som legitimitet och pengar och behöver då öppna sina gränser för att samverka (Scott 2003; Ahrne 1999; Ulmestig & Panican 2018). Men om gränserna blir för svaga gentemot andra organisationer riskerar organisationens resurser att användas för andra syften än de avsedda. Ett exempel är när kommuner använder Arbetsförmedlingen för att ge arbetslösa utvecklingsersättning, så att de egna kostnaderna för ekonomiskt bistånd minskar. Ett annat exempel är när Arbetsförmedlingen använder kommunen för att ge fler praktikplatser för arbetslösa utan ekonomiskt bistånd än vad de själva vill prioritera. Organisationer som är verksamma på samma fält konkurrerar alltså om makt över resurser. Om organisationerna anser att de båda gynnas, kan de samverka, särskilt om de delar samma målsättningar (Najam 2000).

Institutionaliserade logiker är kunskapsanspråk som organisationen och dess företrädare medvetet och/eller omedvetet använder sig av för att agera på ett fält för att hantera de "verkligheter" och konflikter som finns där (Friedland & Alford 1985, 1991). Institutionaliserade logiker (hädanefter benämnt som logiker) tydliggör organisationers kunskapsmässiga utgångspunkter (Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Att logikerna är institutionaliserade gör dem å ena sidan stabila, ofta förgivettagna och ger dem en betydande roll på det fält de existerar. Å andra sidan får de lätt genom institutionaliseringen förutbestämda konkurrerande positioner, som kan vara svåra att bryta för att samverka.

Kommunernas och Arbetsförmedlingens kunskapsanspråk tar spjörn mot vad som är legitimt på fältet lokal arbetsmarknadspolitik. Kunskap i logikerna används för att definiera och legitimera arbetsmarknadspolitiska lösningar (se Tan & Wang 2011).

Logiker behöver inte vara konkurrerande och de kan också vara motsägelsefulla (Bode 2013). De kan dela många utgångspunkter, speciellt om de verkar på samma fält. Ett sådant exempel kan vara "arbetslinjen" som båda organisationerna utgår ifrån (även om de inte nödvändigtvis definierar utgångspunkten på samma sätt). Ett annat exempel är att arbetslösa har behov av arbetsmarknadspolitik.

Logikerna är inte helt styrande utan tjänstepersoner har ett visst handlingsutrymme genom att de kan välja vilken logik de använder för att legitimera ett beslut, även om de främst reproducerar de logiker som finns på fältet (Reay & Hinings 2009; Garrow & Grusky 2012).

Men det kan också skapas kunskapsanspråk som baseras på flera konkurrerande logiker på ett fält när dynamiken dem emellan förhandlas, genom exempelvis samverkan, och de kan då tillsammans skapa en hybridlogik som lånar in kunskapsanspråk från flera logiker (Thornton, Jones & Kury 2005). Normerna och den kunskap logikerna baseras på påverkar vad som anses legitimt på fältet och påverkar därmed hur olika organisationer handlar (Dequech 2008; Suddaby & Greenwood 2005).

Ulmestig (2007) skapar, utifrån en historisk analys, följande kommunala respektive nationella logik (som här benämns som arbetsförmedlingslogik) inom ramen för lokal arbetsmarknadspolitik som konkurrerar på fältet om aktivering av arbetslösa:

*Arbetsförmedlingslogiken* (Ulmestig 2007)

Den statliga arbetsmarknadspolitiken ska genom Arbetsförmedlingen producera kompetent och tillgänglig arbetskraft för att fylla marknadens behov och försöka ordna arbeten till alla arbetssökande medborgare som bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande (se även Lindvert 2006; Bengtsson & Berglund 2012). Politiken ska stå i samklang med finanspolitiken och medverka till ekonomisk stabilitet. Det finns incitament till *creaming*, det vill säga att Arbetsförmedlingen prioriterar de som lättast får arbete (se även Thorén 2008). Organisationen behöver goda

effekter för att upprätthålla legitimitet, eftersom kraven på att visa goda effekter är högre inom den nationella arbetsmarknadspolitiken än i den kommunala. Den nationella arbetsmarknadspolitiken är också konstruerad som en del av ett välfärdsstatligt bygge och den utgår från ett nationellt intresse (se även Lindvert 2006).

#### *Kommunlogiken* (Ulmestig 2007)

I kommunerna finns det en tydlig koppling mellan den egna organisationens ekonomi och målsättningen inom aktiveringspolitiken (se även Nybom 2012; Minas, Wright & van Berkel 2012). Den huvudsakliga målsättningen är inte att få arbetslösa till arbeten på den öppna arbetsmarknaden (även om det naturligtvis också är viktigt). I stället är det att få arbetslösa att sluta uppåbara ekonomiskt bistånd. Det sker genom att exempelvis ställa motkrav på aktivitet för att göra ekonomiskt bistånd mindre attraktivt och få människor att flytta ifrån kommunen. Men också genom att öka arbetslösas attraktivitet på arbetsmarknaden så att de får arbete eller åtminstone ses som att de står till arbetsmarknadens förfogande enligt Arbetsförmedlingen. Kommunal arbetsmarknadspolitik syftar också till att få Arbetsförmedlingen att finansiera kommunal verksamhet med olika former av subventionerade anställningar. Dessa minskar även utbetalningen av ekonomiskt bistånd (se även Thorén 2012). Historiskt härstammar den kommunala aktiveringspolitiken från handläggningen av ekonomiskt bistånd och dess fattigvårdshistoria där bidrag prövades lokalt och aldrig fick bli en rättighet (se även Davidsson 2015; Junestav 2004).

Genom att använda dessa två logiker som teoretisk utgångspunkt i analysen, tillsammans med begreppet hybridlogik som är empiriskt genererad, får vi ett analytiskt verktyg som hjälper oss att se hur kunskap konkurrerar, delas, är motsägelsefull och förhandlas inom samverkan, och därigenom kan vi öka förståelsen för lokal aktiveringspolitik.

## **Genomförande och metod**

Det empiriska materialet har samlats in under 2016 och 2017, med hjälp av elva semistrukturerade gruppintervjuer. Intervjuerna har erbjudit utrymme till fördjupade frågor för att kunna fånga såväl djup som komplexitet i respondentens svar (Ahrne & Svensson 2011). Urvalet, bestående av 11 kommuner, som är tydligt aktiva inom lokal aktiveringspolitik, har genomförts inom ramen för en större studie som syftar till att mäta effekter av lokal aktiveringspolitik (se Vikman & Westerberg, 2017; Forslund et al. 2019).

I varje gruppintervju deltog chefen för det lokala arbetsförmedlingskontoret (AF



IP), chefer inom de kommunala arbetsmarknadsenheterna samt chefen för ekonomiskt bistånd (Kom IP). Även om gruppintervjuer oftast har färre teman än i enskilda intervjuer så får varje tema en bredare belysning och kan nå skilda logiker (se Esaiasson m.fl. 2012). Studiens design är granskad och godkänd av Etikprövningsnämnden i Uppsala (Dnr 2016/173).

Analysarbetet bygger på ett abduktivt arbetssätt (Alvesson & Kärreman 2007). Abduktion är besläktat med både induktion och deduktion men är samtidigt varken "[...] a simple 'mix' of these nor can it be reduced to these [...]" (Alvesson & Sköldberg 2009 s. 4). Abduktion strävar efter att ringa in underliggande mönster. Analysen startar i empirin, som induktion, men erkänner, som deduktion, betydelsen av teoretiska utgångspunkter.

Den första grova indelningen i teman började när vi punktade ner de första tankarna direkt efter intervjuerna. Några teman var fortfarande relevanta när vi analyserade transkriberingarna medan andra valdes bort. Resultatet precisades därefter genom att de empiriska temana analyserades mot tidigare forskning och teori. Utifrån temana skrev vi en första version av resultatet där citat, som vi markerat, lyftes in och sammanfogades till en text som visar på empiriskt stöd för vårt resultat. Texten lästes med kritiska ögon av den författare som inte var delaktig i den sista analysomgången.

## **Olika logiker i förhandlingen om gränsen mellan stat och kommun inom den lokala aktiveringspolitiken**

Här presenteras resultaten och analysen.

### ***Arbetsförmedling och kommunerna som organisationer inom lokal aktiveringspolitik***

Det visar sig att distinktionen mellan en arbetsförmedlingslogik och en kommunlogik synliggörs i det empiriska materialet som artikeln bygger på.

#### *Arbetsförmedlingslogiken*

Arbetsförmedlingen har tillgång till en större del av de ekonomiska resurserna inom lokal aktiveringspolitik och har på det sättet en dominerande roll i konkurrensen. Det finns också ett inbyggt motsatsförhållande mellan en statlig myndighet, som ska verka för likvärdighet över landet, och enskilda kommuner, som agerar utifrån lokala prioriteringar (Lundin 2007). Inom arbetsmarknadspolitiken har Arbetsförmedlingen ett nationellt uppdrag där de ska utgå från arbetsgivarnas behov av personal men också försöka motivera människor att flytta för att få arbete. Arbetsförmedlingen, och därigenom spelreglerna för lokal aktiveringspolitik, styrs också av regleringsbrev som formuleras utifrån hur regeringen förstår nationella intressen. När vi frågade en kom-

munal företrädare om Arbetsförmedlingens möjligheter att anpassa sig till lokala förhållanden, svarade denne:

Kom IP: Sverige ser väldigt olika ut. Vi har olika kommunala förutsättningar, hur vår arbetsmarknad ser ut och hur våra organisationer ser ut. Arbetsförmedlingen är väldigt hårt styrd i sina upphandlingar och vad de får göra på det kommunala planet.

En företrädare för Arbetsförmedlingen i en annan kommun beskriver:

Af IP: Vi har nog varit en ganska svår danspartner här ibland. Kommunen dansar samba medans vi dansar rumba. Vi har vårt regelverk och sen har kommunen, upplever jag i vart fall, något mer fria händer utifrån kommunallagens tillämpningar än vad vi har haft.

Arbetsförmedlingens nationella regler och styrning konkurrerar med hur kommunerna vill använda Arbetsförmedlingen utifrån sina lokala förutsättningar och mål. Svårigheten är inte bara att en statlig myndighet ska anpassa sig till 290 kommuner utan de två organisationerna har också delvis olika syn på det kommunala ansvaret inom arbetsmarknadspolitiken, vilket bekräftas i tidigare forskning (se Vikman & Westerberg 2017). Samtidigt behöver Arbetsförmedlingen kommunerna, som erbjuder olika aktiviteter som den förstnämnda organisationen inte kan erbjuda för arbetslösa med höga etableringströsklar. En chef från ett lokalt arbetsförmedlingskontor förklarade dock att deras uppdrag skiljer sig från kommunens:

Af IP: Vi har ju också en annan kundgrupp, vi har ju arbetsgivarna.

En annan intervjuperson från ett annat lokalt arbetsförmedlingskontor beskriver:

Af IP: Ett av våra huvuduppdrag är att jobba med de som står längst från arbetsmarknaden. Vi pratade om statistik. De som ligger nära arbetsmarknaden jobbar vi inte med alls. Sedan kan det vara så att det ser ut bra i statistiken för att dessa får fort ett arbete men då har vi inte gjort någonting. Så vi pratar om de som står långt ifrån och det är absolut fokus på dessa. Men sedan, visst, om arbetsgivaren vill snabbt ha arbetskraft, då kan vi inte bara plocka personer som står långt ifrån för de blir ingen bra matchning. Och då upprätthåller vi bara det gamla ryktet som Arbetsförmedlingen har haft, att vi prackar på arbetsgivare massor med, alltså folk som inte kan arbeta.

Det som intervjupersonen menar med "står långt ifrån" överlappar ofta med de arbetslösa som finns inom lokal aktiveringspolitik (Ulmestig 2007; Thorén 2008). Som intervjupersonen ovan betonar, har Arbetsförmedlingen uppdraget att ordna kompetenta sökande till arbetsgivare, vilket skiljer sig från kommunernas logik som ibland innebär att motivera människor att byta kommun. Eftersom de har ett nationellt perspektiv konkurrerar logikerna och Arbetsförmedlingen får svårt att anpassa sig till kommunerna. Konkurrensen förstärks av att lokal aktiveringspolitik kännetecknas av ett lokalt perspektiv och prioriteringar (Thorén 2012; Vikman och Westerberg 2017; Minas m.fl. 2012). De arbetslösas rättigheter och skyldigheter lämnas åt ett lokalt godtycke, vilket bryter med tanken om att medborgerliga rättigheter definieras och upprätthålls på nationell nivå genom exempelvis lagstiftning (Panican & Johansson 2016). De lokala arbetsförmedlingskontoren behöver dock trots olikheterna förhandla med kommunerna för att få tillgång till deras aktiviteter.

### *Kommunlogiken*

Kommunerna är konstruerade för att anpassa sig till lokala förutsättningar för att tillvarata ekonomiska och andra intressen för medborgarna inom sitt geografiska område (Strandberg 1998; Lundqvist & Pierre 1995). Det främsta argumentet för att aktivera medborgarna är ekonomi. Det betyder inte att andra skäl är oviktiga, men kunskap om att aktiveringspolitik är ekonomiskt fördelaktig driver kommunens engagemang, både enligt tidigare forskning (Ulmestig 2007; Thoren 2012) och enligt vårt empiriska material. Att de kommunala insatserna är effektiva för att få människor självförsörjande har ifrågasatts av forskare (t.ex. Thorén 2012; Nybom 2014) men inte av intervjupersonerna i vår empiri. Här är den kommunala logiken stark. En kommunal företrädare menade:

Kom IP: Alltså, det är klart att det kittlar i vilken kommunalpolitikens finger som helst, att kunna visa sina väljare att kommunen går bra och säga, vi har minskat försörjningsstödet [här synonymt med ekonomiskt bistånd – förf. not] och så. Men jag tror man har lyft blicken här i kommunen. Att man faktiskt tänker lite längre än så. Det är klart att det finns kortsiktiga vinster att göra på det sättet, utifrån politiska och andra ekonomiska perspektiv. Sen kan jag förstå om man är handläggare på socialförvaltningen och tänker att de här människorna blir av med sitt försörjningsstöd och att de går in i det här stödet eller den får a-kassa. Det är ändå en förskjutning, så det är ett steg på vägen. Men vårt [en kommunal arbetsmarknadsenhet – förf. not] uppdrag börjar egentligen där socialförvaltningen slutar. Men det får ju liksom inte vara vattentäta skott där. Utan man ska ju fortsätta följa den här personen, för om man en gång fått försörjningsstöd så är ju sannolikheten stor att man någon gång återvänder. Och det vill vi ju undvika. Det är samhällsvinster vi är ute efter.

Detta är ett exempel på kunskapsanspråk om att den kommunala ekonomin, här benämnd som samhällsvinst, är viktig. Ett annat viktigt kunskapsanspråk är att kontrollera de människor som är självförsörjande men som trots det anses behöva stöd. Behovet av kontroll av kommuninvånare, även de som inte behöver ekonomiskt bistånd, baseras på kunskap från en lång och obruten fattigvårdstradition om att fattiga hotar samhällsordningen (Dahlberg, Mörk & Thorén 2013a; Nybom 2012).

Det finns också andra kommunekonomiska incitament. Kommuner är stora arbetsgivare på lokal nivå och har en ekonomisk målsättning med att bevaka tillgången på arbetskraft. Bristen på arbetskraft lokalt, inom exempelvis äldreomsorg, kan skapa stora kostnader genom löneutveckling bland bristyrken men också kvalitetsbrister. En kommunal företrädare sa:

Kom IP: Titta här ute, arbetsmarknadsläget är så att ... Ser inte vi till, ja, men då får vi inte folk. Det tror jag är viktigt i hela kommunen. Sen tänker jag att en kommun, tror jag nämnde det för dig i dag, vi har ju problem i XXXX kommun att rekrytera folk själva. Och då får man ju en annan ... Det är så klart att vi [en kommunal arbetsmarknadsenhet – förf. not.] får ett annat uppdrag, att vi får se till att vi har folk till våra egna arbetsuppgifter också.

En annan kommunal företrädare säger i en diskussion om möjligheten att få arbetslösa i arbete:

Kom IP: Sen, naturligtvis, vill vi ju ha arbetskraft till kommunen.

Även om inte alla intervjupersoner lyfter kopplingen till kommunernas rekryteringsbehov, är det här tydligt att den kommunala aktiveringspolitiken fungerar som en möjlighet att testa och förbereda arbetslösa för arbete i den egna kommunen. Det kan också ses som en möjlighet att motivera arbetslösa till att läsa in kompetens som efterfrågas i kommunen. Här konkurrerar logikerna då Arbetsförmedlingens uppdrag inte ska anpassas till kommunernas egenintresse, utan till hela arbetsmarknaden och till alla arbetslösa.

Kommunerna har ytterligare skäl som ligger till grund för lokal aktivering. Något som har förekommit sedan 1990-talet är att kommunen löneanställer arbetslösa med ekonomiskt bistånd som står långt från arbetsmarknaden för att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd (Ulmestig 2007). Detta har blivit enklare genom att Arbetsförmedlingen är positiv till subventionerade anställningar under högkonjunkturer, och logikerna konkurrerar inte. Kommunerna och Arbetsförmedlingen delar kunskapen om att aktivitet för arbetslösa är något önskvärt, oavsett om aktiviteten leder till en etablering på arbetsmarknaden eller inte. I det empiriska materia-

let benämns denna gemensamma utgångspunkt som arbetslinjen (se också Junestav 2004). Den starka moraliska utgångspunkten inom den kommunala logiken kan exemplifieras av följande citat om att aktivitet är ett krav för att beviljas ekonomiskt bistånd:

Kom IP: För att ha rätt till försörjningsstöd [här synonymt med ekonomiskt bistånd – förf. not] så måste du vara antingen inskriven på Arbetsförmedlingen eller också måste det finnas någon form av läkarintyg, eller att det finns en annan planering.

Idén om att arbetslösa ska vara aktiva och inte få ersättningar utan en motprestation är stark inom kommunerna, om individen inte kan styrka sjukdom med läkarintyg. Samtidigt blir det tydligt att Arbetsförmedlingens och kommunernas logiker överlappar varandra genom arbetslinjen, vilket kan förklaras med att de agerar på samma lokala aktiveringsfält där tron på möjligheterna med aktivitet sällan ifrågasätts (Davidsson 2015; Junestav 2004). En annan viktig moralisk drivkraft är att kommunerna menar att de har det slutgiltiga ansvaret för kommuninvånarna. En kommunföreträdare förklarar:

Kom IP: Staden kan ju nästan aldrig svära sig fri från en annan människa som står i ett utanförskap.

Kommunernas slutgiltiga ansvar är kunskap som fungerar som ett mantra som intervjupersonerna ständigt återkommer till. Kunskapen motiverar och legitimerar den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Ansvaret blir en symbol för verksamhetens samhällsfunktion. Det är de som agerar och tar ansvar när Arbetsförmedlingen inte vill. Samtidigt framkommer det att kommunerna enbart arbetar med de arbetslösa som har ekonomiskt bistånd eller med de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och vars deltagande finansieras av den sistnämnda organisationen. Undantaget är ungdomar enligt det kommunala uppföljningsansvaret för unga mellan 16 och 20 år enligt skollagen (SFS 2010:800). Annars fokuseras bara de kategorier av medborgare i kommunerna som arbetsmarknadsenheterna är konstruerade för att arbeta med. Här konkurrerar logikerna om vem som ska få arbetsförmedlingens insatser: de med ekonomiskt bistånd eller de arbetslösa som av Arbetsförmedlingen bedöms vara behövande och kunna tillgodogöra sig insatsen.

Arbetsförmedlingen och kommunerna arbetar dock inte enbart utifrån konkurrerande kunskapsanspråk. De delar också kunskapsmässiga utgångspunkter, exempelvis genom arbetslinjen och viljan att sätta arbetslösa kommuninnevånare i arbete, samtidigt som det också finns ett ömsesidigt beroende. Det gör att det finns goda skäl att förhandla.

### ***Förhandling om vem som står till arbetsmarknadens förfogande***

På fältet lokal aktiveringspolitik får företrädare för de två logikerna förhandla om hur de ska relatera till varandras logiker och det ömsesidiga beroendet. Fungerar inte förhandlingarna, kan det betyda att organisationerna undviker kontakt, åtminstone på policynivå genom träffar på chefsnivå. I stället sker kontakt runt enskilda arbetslösa men utan att förhandla om gränserna mellan organisationerna. Här finns lokala variationer som får en direkt inverkan på hur arbetsmarknadspolitiken organiseras med risker för godtycklighet, otydliga roller och eventuellt ogenomtänkt utnyttjande av befintliga resurser. När samverkan sker är också den vanligaste stötestenen att avgöra vem som står till arbetsmarknadens förfogande (Thorén 2012; Minas m.fl. 2012; Mörk 2011). Organisationerna behöver lösa vem som ska göra vad, med vem, hur och när inom lokal aktiveringspolitik. I en gruppintervju nämns följande av företrädare för kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen:

Kom IP: Arbetsförmedlingen säger att den här personen är ju inte motiverad. Den kommer ju bara hit för att vi säger det. Och så är vi ju där. Och det är ju en målgrupp där vi fortfarande inte är riktigt överens. Eller överens är vi väl förmodligen. Ja, hur ska vi göra det här på ett bättre sätt?

AF IP: Vi lever ju också i våra egna vardagar. Om vi tänker att vi jobbar med arbetsökande och arbetsgivare. Här finns det en stor arbetsmarknad just nu som efterfrågar de här personerna som ska kunna gå ut i de här jobben. Det är vår vardag. De ska vara anställningsbara.

Det är tydligt att det finns konkurrerande logiker om vilka kriterier som ska gälla för att bedöma när den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. När kriterierna ska förhandlas lokalt finns en risk för godtycke. Diskussionen mellan intervjupersonerna visar, exempelvis genom hänvisningen till vår vardag, hur svårt det är för verksamhetsföreträdarna att släppa de olika logikerna de verkar i. Logikerna utmanas inte (se Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Det är legitimt inom båda logikerna och på hela fältet att vilja stödja arbetslösa, men det är hur organisationerna ska relatera till varandra när logikerna konkurrerar som sätter dem i en situation som kräver omfattande förhandling (Dequech 2008; Suddaby & Greenwood 2005). Otydligheten om gränsen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen på fältet lokal aktiveringspolitik, vilken beskrivs i tidigare forskning, exempelvis av Thorén (2008) och Lundin (2007), kvarstår i de studerade kommunerna.

En svårighet med att kategorisera arbetslösa utifrån hur nära de står arbetsmarknaden, och därigenom upprätthålla logikerna, är att arbetsmarknadsläget och de prioriteringar som Arbetsförmedlingen gör förändras. Ett exempel på hur relationen

mellan de två logikerna förändras genom läget på arbetsmarknaden är en beskrivning av en verksamhetschef från ett lokalt arbetsförmedlingskontor:

Af IP: Det tror jag nog har att göra med vår vana att hantera kunder som inte fanns för fem eller sju år sedan. De hade nästan inte blivit knappt inskrivna på vissa orter. Eller kanske inskrivna, men satt i den här koden 14, och det gör man ju väldigt sällan numera.

Gränsen mellan organisationernas uppdrag är tolkningsbart utifrån konkurrerande kunskaper i de två logikerna om vem som anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Så här beskrev en kommunal företrädare situationen:

Kom IP: Vi kommer och tolkar det så att när en individ står till arbetsmarknadens förfogande, så kan individen absolut tolkas på Arbetsförmedlingen som att den inte står till arbetsmarknadens förfogande [...]. Vi har inget gemensamt lagrum eller någon tolkning som man kan gå till och säga, okej, om följande kategorier är uppfyllda så vet vi att en individ står till arbetsmarknadens förfogande.

Intervjupersonens beskrivning är ett exempel på svårigheten att genom samverkan förhandla om vem som ska göra vad på det lokala aktiveringspolitiska fältet. De två logikerna styrs av kunskapsanspråk som ger konkurrerande svar på frågan om vem som har nytta av arbetsmarknadspolitik genom Arbetsförmedlingen (se Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Konsekvensen av det som verkar vara en praktisk uppdelning mellan organisationerna, baserat på hur nära arbetsmarknaden en arbetslös bedöms vara, blir med andra ord problematisk på en konkret nivå, enligt intervjupersonerna. De lokala variationerna och svårigheten att samverka, och därigenom otydligheten och rättsosäkerheten för de arbetslösa, kan förstås utifrån bristen på styrning av arbetsmarknadspolitiken. När tydliga riktlinjer för hur samverkan ska genomföras lokalt saknas, måste mycket tid ägnas åt förhandlingar i stället för att stödja arbetslösa att få arbete.

Både i den tidigare forskningen (t.ex. Thorén 2008; Panican & Johansson 2016) och i flera undersökningskommuner framkommer en stark kritik av Arbetsförmedlingens arbetssätt. För att utmana kritiken mot Arbetsförmedlingen från kommunerna ifrågasätter den intervjuande forskaren i en gruppintervju det kommunala perspektivet att fler skulle kunna arbeta om de fick tillgång till Arbetsförmedlingens service:

Forskaren: Men är det inte arbetsmarknaden som sätter gränserna eller är det Arbetsförmedlingen? Om du säger att det är Arbetsförmedlingen. De har inga egna arbeten, de kan ju bara förmedla?

Kom IP1: Nej, men så är det men ...

Kom IP2: Nej, men nu arbetar Arbetsförmedlingen med näringslivet och andra som påverkar det. Jag tycker att även om du har någon form av problematik, kan man faktiskt jobba med företag och med andra. Jag tycker verkligen att man kan det, men det gör inte Arbetsförmedlingen.

Kom IP1: Sedan har Arbetsförmedlingen kontrollsystemet med kategori 14. Det räcker med att du bommar ett möte eller två, så är du direkt i kategori 14. Fast ibland har de inte ens fått papperna eller inte kunnat läsa dem när de skulle. Det blir en kategori som är väldigt, vad ska man säga, som det behövs mycket jobb med.

Exemplet visar hur kommunen förkastar Arbetsförmedlingens logik i att avgöra vem som efterfrågas på arbetsmarknaden och organisationens förmåga att sätta fler arbetslösa i arbete. Citatet visar också att det finns två logiker som konkurrerar samt hur dominerande Arbetsförmedlingens logik är, genom att kommunen ofta får anpassa sig.

Att förhandla på ett fält som domineras av två konkurrerande logiker beskrivs som problematiskt. Den kommunala logiken är dessutom motsägelsefull när den inte bara utgår från att människor ska få arbete utan också från att kommunala kostnader för ekonomiskt bistånd ska sänkas (se Bode 2013; Thornton m.fl. 2005).

De konkurrerande logikerna kan delvis lösas genom att en hybridlogik skapas på lokal nivå, vilket också har belägg i vår empiri. Hybridlogiken bygger på kunskap om ömsesidiga vinster med samverkan.

### ***Samverkan som en hybridlogik***

Bilden av Arbetsförmedlingens maktöverläge i konkurrensen om åtgärder för arbetslösa blir tydlig i empirin. Exempelvis sade en kommunföreträdare:

Kom IP: Ska vi gå in med en åtgärd för individen, ska det vara i samråd med Arbetsförmedlingen. Det är alltså Arbetsförmedlingen som har tolkningsföreträde. Alltid. Så är lagen. Ska vi gå in och fatta ett beslut kring en kompetenshöjande åtgärd så ska det föreligga ett samråd med Arbetsförmedlingen. Och det innebär att Arbetsförmedlingens planering alltid går före.

Bilden bekräftas av en tjänsteman på Arbetsförmedlingen i en fråga om deras styrning från riksdagen:

Af IP: Vi kan inte gå utanför vad det gäller vissa saker, och då är staden duktig på att anpassa sig till vad som blir det övriga behovet.



Kommunerna försätts här i en svag ställning gentemot Arbetsförmedlingen. De anpassar sig ofta för att få tillgång till ekonomiska resurser i form av subventionerade anställningar och låter Arbetsförmedlingen använda deras arbetsmarknadsenheter för sina syften. Arbetsförmedlingens tillgång på ekonomiska resurser, som subventionerade anställningar och andra arbetsmarknadspolitiska insatser, ger dem makt och därigenom tolkningsföreträde (se Scott 2003; Ahrne 1999). En annan representant för Arbetsförmedlingen sade:

Af IP: Så är det ändå lättare när vi vet att här finns platser och vi vet att de [kommunerna – förf. not] anordnar en handledning och vi vet att det fungerar. Det är ju alltid tidsödande att leta platser för varje individ som inte är så självgående.

Arbetsförmedlingslogiken blir det dominerande kunskapsanspråket på lokal nivå, genom att använda kommunens kompetens när den egna organisationen behöver den, som i exemplet ovan.

Samverkan blir lösningen på konkurrensen och lösningen på att hantera det otydliga regelverket på fältet. Den process där kommunerna har blivit mer aktiva inom arbetsmarknadspolitiken (se Ulmestig 2007; Thorén 2012; Vikman & Westerberg 2017) har möjliggjort samverkan, även om Arbetsförmedlingens maktöverläge kvarstår. Samverkan kan förstås som en hybridlogik (Bode 2013; Thornton m.fl. 2005) för förhandling på det lokala aktiveringspolitiska fältet där båda organisationerna tvingas vara delaktiga genom det ömsesidiga beroendet.

Hybridlogiken har dock svårt att överkomma konkurrensen och samverkan kräver mycket resurser i form av tid för organisationerna (se Bode 2009, 2013). Samverkan blir kärnan i hybridlogiken, som dessutom får legitimitet på det lokala arbetsmarknadspolitiska fältet genom exempelvis regeringsuppdraget att skapa en webbplats om samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen (Socialdepartementet 2014).

Ofta får samverkan ett konkret innehåll genom trepartssamtal eller att cheferna träffas regelbundet i samverkansgrupper. Men det finns också enligt empirin gemensam kunskap på fältet som delas av båda logikerna, som tron på arbetslinjen och vikten av att arbetslösa får arbete genom arbetsmarknadspolitik (se Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Ett exempel är en kommunal tjänsteman som menade:

Kom IP: Alltså jag brukar säga så att detta är ingen rocket science ... alltså arbetsmarknadsfrågor. Det är rätt sunt förnuft men det finns ju vissa sanningar som jag tror man måste hålla sig kvar vid. Det vill säga att passivitet leder bara till ytterligare passivitet. Aktivitet, i rätt sammanhang, kan ge fantastiska saker för individen.

Organisationerna är dock i högsta grad medvetna om svårigheterna med att Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsenheterna har konkurrerande uppdrag och huvudmän. På en fråga om huruvida Arbetsförmedlingen som statlig myndighet kan anpassa sig till de kommunala förutsättningarna, uppgav en representant för Arbetsförmedlingen:

Af IP: Men just nu är det väldigt tydligt att vi ska försöka anpassa oss och hitta samverkansformer. Och det tycker jag att vi har lyckats göra också, till stor del, om jag uttrycker mig så.

Samverkan som en hybridlogik får näring genom att, som diskuterades i inledningen, samverkan ses som ett eftersträvarsvärt mål i sig själv (se Bode 2013; Thornton m.fl. 2005). Genom att hybridlogiken kan knytas till båda organisationernas skilda logiker, tillfredsställs organisationerna utifrån sina kunskapsanspråk om vad de ska göra och hur. Arbetsförmedlingen hittar lämpliga platser hos kommunen som tar emot arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden samtidigt som kommunerna lyckas dra ner på kostnaderna för ekonomiskt bistånd och få billig arbetskraft. Så här beskrevs upplägget i en av kommunerna:

Forskare: Det är ni som anställer och betalar en tredjedel av kostnaderna?

Kom IP1: Ja.

Kom IP: Ja, och det gjorde vi väldigt medvetet: Vi började med 100, sen har vi haft 200 anställda i kommunen, av egentligen de här grupperna som Arbetsförmedlingen inte har jobbat med. För de har inte haft rätt till aktivitetserättning. De har inte rätt till ...

Kom IP1: Till någon annan form av lö...

Kom IP2: Någon annan form egentligen. Däremot har de gått på försörjningsstöd [här synonymt med ekonomiskt bistånd – förf. not] ganska länge. Och då har vi anställt dem ett år med nystartsjobbanställning.

Forskare: Med krav att gå med i a-kassan?

Kom IP2: Yes. Det är en självbevarelsedrift egentligen. Då är det såhär, om man då går ut det året, då är det faktiskt a-kassagrundande, om du är fortfarande arbetslös. Och från att ingen har velat ta i dig med tång ifrån Arbetsförmedlingen, blir det en

prioriterad grupp. Då måste de sätta in sina åtgärder. Då går det bra. Vi har investerat väldigt mycket, med gott resultat. En del går vidare till jobb och vill också ut. Men på något sätt få in dem.

Intervjupersonerna anger hur arbetslösa har etablerat sig i arbetslöshetsförsäkringen genom subventionerad anställning. Det resulterar i att kommunen sparar 12 månaders ekonomiskt bistånd genom anställningen och sen sparas ytterligare ekonomiskt bistånd genom att den enskilde försörjs av arbetslöshetsförsäkringen i ytterligare 12 månader, anställningen sparar därigenom två års kostnader för ekonomiskt bistånd även om den enskilde inte etableras på arbetsmarknaden. Ekonomiska vinster legitimeras med andra utgångspunkter, i detta fall beskrivs en övertygelse om att Arbetsförmedlingen, när den arbetslösa är etablerad inom arbetslöshetsförsäkringen, kommer att prioritera denna i motsats till hur det var innan. Det är ett sätt att relatera till Arbetsförmedlingen och som trotsar dess maktposition inom lokal aktiveringspolitik. Hybridlogiken visar sig på så sätt vara till gagn för båda organisationerna.

Men citatet blir också ett exempel på hur kommunerna och Arbetsförmedlingen behöver varandra. Begreppet hybridlogik gör den komplementära funktionen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen begriplig men kan också synliggöra att konkurrensen inte upphör, utan snarare att Arbetsförmedlingens dominans får kommunerna att acceptera situationen inom lokal arbetsmarknadspolitik. Men hybridlogiken synliggör också att kommunerna har ett visst förhandlingsutrymme. Vilken annan organisation i undersökningskommunen hade kunnat erbjuda Arbetsförmedlingen 200 platser där de kan placera arbetslösa som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden? De ömsesidiga vinsterna och det ömsesidiga beroendet, tillsammans med den gemensamma utgångspunkten i arbetslinjen och behovet av att få människor i arbete genom arbetsmarknadspolitik blir en förutsättning för samverkan som hybridlogik.

## Slutdiskussion

Valet av gruppintervjuer gör att vi kan ha missat avvikande åsikter bland enskilda intervjupersoner (Esaiasson et al. 2012). Vi upplevde dock att det fanns en acceptans för avvikande åsikter under intervjuerna och att intervjupersonerna var medvetna om att organisationerna hade olika utgångspunkter.

Den lokala aktiveringspolitiken är enligt tidigare forskning mer institutionaliserad än för 10–15 år sedan (Panican & Ulmestig 2017; Nybom 2012; Vikman & Westerberg 2017). Vi menar att det får en betydelse för hur aktiveringspolitiken förhandlas och vilken politik som erbjuds arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Institutionaliseringsen tar sig bland annat uttryck i strukturerade arbetssätt (vilket inkluderar samverkan) och särskilda enheter med arbetsmark-

nadspolitisk kompetens i de studerade kommunerna. Vår analys tyder på att denna institutionalisering gör det enklare för kommunen att förhandla genom samverkan. I vårt empiriska material visar vi hur samverkan används för att förhandla om både resurser och legitimitet. Samtidigt beskriver intervjupersonerna betydelsen av hur de konkurrerande kunskapsanspråken relaterar till varandra när förhandlingar sker genom samverkan. Vi landar i två problem inom den lokala arbetsmarknadspolitiken som får betydelse för de arbetslösa.

För det första finns ett problem som rör strävan efter legitimitet på bekostnad av bevisat effektiva åtgärder. Kommunen vill ses som en legitim aktör gentemot sina skattebetalare genom att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd (Thorén 2008; Ulmestig & Panican 2018), medan Arbetsförmedlingen å sin sida utgår från målen inom den nationella arbetsmarknadspolitiken (se Lindvert 2006). Samverkan försöker genom förhandling minska konkurrensen mellan organisationerna genom omfattande investeringar i tid och ork (se Stranz et. al. 2019). Detta kan leda till antingen att arbetslösa "faller mellan stolarna" eller att Arbetsförmedlingen och den kommunala arbetsmarknadsenheten arbetar parallellt, med resursslöseri som konsekvens.

Den lokalt förhandlade aktiveringspolitiken erbjuds främst människor med ekonomiskt bistånd och långtidsarbetslösa, vilka befinner sig i marginalen av samhället. Vi menar att deras svaga position gör att det är godtyckligt vilka som erbjuds aktivering, vilken slags insatser de får samt vilka rättigheter de erbjuds och skyldigheter de möter (se även Lundin 2008; Thorén 2012; Forslund et. al 2019). Detta förstärks av bristen på kunskap om effekterna av olika aktiveringsinsatser men samtidigt gör kunskapsbristen att samverkan underlättas genom att aktörernas kunskapsanspråk inte utmanas (se Bode 2013). Logikerna styrs av symbolhandlingar som skapar legitimitet, snarare än av kunskap om vad som fungerar i praktiken (Suddaby & Greenwood 2005). Vi menar att legitimiteten för kommunerna bygger på att samverkan skrivs fram som väsentlig inom arbetsmarknadspolitiken (se Arbetsförmedlingen 2019).

För det andra saknas ett tydligt regelverk för hur den lokala arbetsmarknadspolitiken ska genomföras. Det skulle spara mycket tid och resurser om staten kunde sätta upp spelregler i form av ramar och riktlinjer (se Schaap 2007). Stora vinster skulle kunna göras om "hjulet inte behöver uppfinnas" av alla 290 kommunerna var för sig.

Vi menar, tentativt, att det är rimligt att utgå från att de två problemen kommer att förvärras av den lågkonjunktur som vi går in i, i skrivande stund. Konjunkturen och den ökade arbetslösheten ger delvis annorlunda förutsättningar för samverkan än när studien genomfördes. Arbetsförmedlingen kommer troligen att prioritera de som står närmare arbetsmarknaden framför dem som befinner sig på fältet lokal aktiveringspolitik som under 1990-talskrisen (Ulmestig 2007), vilket rimligen påverkar Arbetsförmedlingens vilja att samverka. Samtidigt kan "Januariavtalet" och det politiska målet att upphandla arbetsmarknadspolitik öka Arbetsförmedlingens behov av

kommunerna. Om det gäller alla kommuner, vet vi inte i skrivande stund eller om det enbart gäller de kommuner där det inte finns privata utförare av arbetsmarknadspolitik (eller ens dem).

Diskussioner om ”enkla jobb”, matchningsproblem, utanförskap, integration och utanförskapsområden står i dag högt på den politiska agendan men slutar ändå ofta i politisk konsensus om att, men inte hur, fler människor behöver etableras på arbetsmarknaden. Det blir då förvånande, utifrån vår begränsade studie, att lokal aktiveringspolitik kännetecknas av godtycklighet (se även Thorén 2012; Lundin 2007). Samverkan innehåller dock en tydlig potential att lösa problem mellan organisationer (Najam 2000; Danermark 2005; Danermark & Kullberg 1999). Samverkan kan vara fruktbart för att stödja individers etablering på arbetsmarknaden eller för att anpassa utbudet så att ingen ”faller mellan stolarna”. Men samverkan leder också till ett upprätthållande av en aktiveringspolitik med otydligt innehåll och därigenom okända effekter på arbetslöshet (Forsslund m.fl. 2019; Lundin 2008). Denna samverkan kostar drygt 5 miljarder per år (SKR 2019) och sätter samtidigt de 110 000 arbetslösa i en rättsosäker position.

## Övrig medverkan och finansiering

Vi tackar Riksrevisionen och IFAU (Dnr 177/2015) för generös finansiering av studien och kollegorna i kmaktiv.org samt de anonyma granskarna för värdefulla inspel.

## Referenser

- Ahrne, G. (1999) Organisationers mål, kollektiva resurser och makt. I: G. Ahrne & P. Hedberg (red) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, G. & Svensson, P. (2011) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2007) Constructing mystery. Empirical matters in theory development. *Academy of management review*, 32(4): 1265–1281. doi:10.2307/20159366
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2009) *Reflexive methodology. New vistas for qualitative research*. 2 uppl. Los Angeles: Sage Publications.
- Arbetsförmedlingen (2019) *Var finns jobben?* Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2016) *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag* (Kommittédirektiv 2016:56).
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2006) Integration and collaboration in public health. A conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(1): 75–88.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013) *Om samverkan. För utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012) Den stora omvandlingen. Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3): 21–33. [<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:614538/FULLTEXT01.pdf>]

- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2013) *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Bode, I. (2009) On the road to welfare markets. Institutional, organizational, and cultural dynamics of a new European welfare state settlement. I: J. Hendricks & J. Powell (red.) *The welfare state in post-industrial society. A global perspective*, 161–177. New York: Springer.
- Bode, I. (2013) Processing institutional change in public service provision. *Public Organization Review*, 13(3): 323–339. doi:10.1007/s11115-012-0201-z
- Dahlberg, M., Hanspers, K. & Mörk, E. (2013b) Mandatory activation of welfare recipients. Evidence from the city of Stockholm. I: K. Hanspers *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services*, 17–54. Diss. Uppsala: Uppsala universitet. [<http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A640965&dswid=-7428>]
- Dahlberg, M., Mörk, E. & Thorén, K. tillsammans med Eliasson, T. & Johansson, T. (2013a) *Jobbtorg Stockholm. Resultat från en enkätundersökning* (Rapport 2013:21). Uppsala: IFAU.
- Danermark, B. (2005) *Samverkan. Himmel eller helvete?* Malmö: Gleerups.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan. Vårdförstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Davidsson, T. (2015) *Understödet rationalitet. En genealogisk studie av arbetslinjen under kapitalismen*. Malmö: Égalité.
- Dequech, D. (2008) Logics of justification and logics of action. *Journal of Economic Issues*, 42(2): 527–535. doi:10.1080/00213624.2008.11507162
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A & Zetterqvist, J (2019) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* 2019:5. Uppsala IFAU.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1985) *Powers of theory. Capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1991) Bringing society back in. Symbols, practices, and institutional contradictions. I: W.W. Powell & P.J. Di Maggio (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*, 232–263. Chicago: The University of Chicago Press.
- Garrow, E.E. & Grusky, O. (2012) Institutional logic and street-level discretion. The case of HIV test counseling. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 103–131. doi:10.2307/23321086
- Hvinden, B. (1999) Activation. A Nordic perspective. *Linking Welfare and Work*. Dublin: European foundation for improved living and working conditions.
- Johansson, H. (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Diss. Lund: Lund University. <http://lup.lub.lu.se/record/20323>
- Junestav, M. (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet. [<http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A165359&dswid=7856>]
- Lindvert, J. (2006) *ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimering i går och i dag*. Umeå: Borea Bokförlag.
- Lundin, M. (2007) When does cooperation improve public policy implementation? *Policy Studies Journal*, 35(4): 629–652. doi:10.1111/j.1541-0072.2007.00240.x
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (Rapport 2008:13). Uppsala: IFAU. [<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2008/r08-13.pdf>]

- Lundqvist, L.J. & Pierre, J. (1995) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Minas, R., Wright, S. & van Berkel, R. (2012) Decentralization and centralization. Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6):286–298. doi:10.1108/01443331211236989
- Mörk, E. (2011) *Från försörjningsstöd till arbete. Hur kan vägen underlättas?* (Rapport 2011:6). Uppsala: IFAU.
- Najam, A. (2000) The four C's of government third sector-government relations. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4):375–396.
- Nybohm, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare. Om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet. [http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-79644]
- Nybohm, J. (2014) Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1):24–46.
- Panican, A. & Johansson, H. (2016). Strategies against poverty in a social democratic local welfare system. Still the responsibility of public actors? I: H. Johansson & A. Panican (red.) *Combating poverty in local welfare systems. Active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik. Vem gör vad, hur och för vem?* Rapport i socialt arbete. Växjö: Linnéuniversitet.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Reay, T. & Hinings, C.R. (2009) Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30(6):629–652. doi:10.1177/0170840609104803
- Schaap, L. (2007) Closure and governance. I: E. Sørensen & J. Torfing (red.) *Theories of democratic network governance*, 111–132. London: Palgrave Macmillan.
- Scott, R.W. (2003) *Organizations. Rational, natural, and open systems*. 5 uppl. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2013:421. *Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2015:502. *Förordning (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SKR (2019) *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018*. Kolada. Stockholm: SKR.
- Socialdepartementet (2014). *Uppdrag att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen (S2014/3701/FST)*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2020:41 *Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Strandberg, U. (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlund.
- Stranz, H., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2019) På olika villkor? Extern samverkan inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 26(2):131–152.
- Suddaby, R. & Greenwood, R. (2005) Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1):35–67. doi:10.2189/asqu.2005.50.1.35
- Tan, J. & Wang, L. (2011) MNC strategic responses to ethical pressure. An institutional logic perspective. *Journal of Business Ethics*, 98(3):373–390. doi:10.1007/s10551-010-0553-7
- Thorén, K.H. (2008) *Activation policy in action. A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Diss. Växjö: Växjö universitet. urn:nbn:se:vxu:diva-2474
- Thorén, K. (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. En kunskapsöversikt över åtgärder för*

- arbetslösa socialbidragstagare. I: *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna* (2011/12:RFR 15), del 2. Stockholm: Arbetsmarknadsutskottet.
- Thornton, P.H., Jones, C. & Kury, K. (2005) Institutional logics and institutional change in organizations. Transformation in accounting, architecture, and publishing. I: C. Jones & P.H. Thornton (red) *Transformation in cultural industries*, 125–170. Emerald Group Publishing Limited.
- Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Doktorsavhandling socialt arbete. Lund: Socialhögskolan.
- Ulmestig, R. & Panican, A. (2018). Att vistas i arbetsmarknadspolitikens ingenmansland. *Sociologisk forskning*, 55(4): 467–486.
- Vikman, U. & Westerberg, A. (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitik* (Rapport 2017:7). Uppsala: IFAU.



# CALL FOR PAPER

Välkomna att skicka in bidrag till nästa specialnummer

## Deltagande forskning i socialt arbete

Till detta temanummer bjuder vi in forskare som arbetar med deltagande forskning för att analysera och diskutera såväl metodologiska som normativa aspekter av sådana ansatser, och hur de används och kommer till uttryck i forskning idag. Vi vill med detta initiera en diskussion om den deltagande forskningens potential för socialt arbete och de human och socialvetenskapliga fälten i vidare bemärkelse.

Intresset för deltagande forskning med en normativ ambition att förändra människors ojämlika livsvillkor och motverka samhällets orättvisor har varit stort i Sverige, särskilt inom socialt arbete men även inom arbetsvetenskap under 1960- och 70-talen. Kännetecknande för kombinationen av forskning med deltagande och ojämlikhetsmotverkande inriktning var att forskare arbetade tillsammans med marginaliserade och diskriminerade grupper för att producera kunskap om och med dem, med målsättning att förbättra deras livsvillkor.

Under 1980- och 90-talen utvecklades denna forskning mot att i högre grad initieras uppifrån av myndigheter, institutioner och arbetsgivare för att lösa aktuella problem inom olika organisationer och verksamheter. Ofta försvann därmed målet att motverka ojämlikhet. Deltagande forskning blev då framför allt en metod. Denna utveckling har beskrivits

i termer av att deltagande forskning gick från att vara kritisk till att bli mer konsensusinriktad.

Behovet av forskning som, mer än att förstå och förklara samhällets orättvisor, även syftar till att aktivt bidra till att förändra och motverka orättvisor, har på senare tid vitaliserat ett nytt intresse för deltagande forskningsmetoder. Vi möter det i begrepp som *aktionsforskning*, *deltagande aktivistisk forskning*, *etnografisk forskning*, *praktiknära forskning*, *mobiliserande forskning* och en rad andra benämningar. Samtidigt har metodologiskt orienterade begrepp som *brukarorienterad forskning* eller *tillämpad välfärdsforskning* också vunnit insteg.

Det som förenar dessa olika ansatser är att forskningspraktiken utgår från att kunskap och förståelse nås i samspel mellan forskare och de som berörs av forskningen. Dessa kan vara såväl marginaliserade grupper som olika myndigheter och institutioner. Deltagande forskning handlar därmed också om en vetenskaplig praktik som på olika sätt försöker överbygga snarare än att särhålla kunskapsproduktion och forskningsobjekt. Ett förhållningssätt som detta utmanar även tudelningen mellan teori och praktik och uppmanar till en förståelse av teori och praktik som en integrerad helhet. Samtidigt ställer dessa förhållningssätt nya frågor som skapar nya utmaningar och problem i forskningsprocessen, som är viktiga att diskutera. Inte minst gäller det maktrelationer mellan forskare och de som deltar i forskningen, men även mellan de individer och grupper som deltar i forskning.

**Temanumrets ambition är att sätta olika perspektiv på deltagande forskning i dialog med varandra.**

Vilken kunskapsproduktion möjliggörs i forskning med deltagande ansatser? Vilka förändringar möjliggörs och vilka politiska implikationer har olika former av deltagande forskning? Vilka utmaningar är förenade med deltagande forskningsansatser? Vilka etiska frågor aktualiseras i forskning med deltagande ansatser och hur hanteras de?

Och hur hanteras makt, representation och tolkningsföreträde? Vi välkomnar bidrag (artiklar, forumartiklar, debattinlägg, bokrecensioner) om följande möjliga teman:

- Konkreta forskningsprojekt baserade på deltagande metoder.
- Metodologiska diskussioner.
- Diskussioner om olika utmaningar förenade med deltagande forskning, exempelvis vilken kunskapsproduktion som möjliggörs och vilken kunskapsproduktion som försvåras med denna ansats.
- Diskussioner om etiska frågeställningar som aktualiseras i deltagande metoder, exempelvis forskarens ansvar och roll.
- Olika former för att redogöra för och presentera forskningsresultat som genomförts med deltagande metoder.
- Finansiering av forskning med deltagande ansats, exempelvis finansiärers inflytande över projekt och dess organisering, finansiärers förståelse för projekt med deltagande ansats.
- Andra bidrag som kan bidra till diskussion, fördjupning och utveckling av deltagande forskning, som kan ge en orientering om den deltagande forskningens nuläge inom det socialvetenskapliga fältet.

## **Granskningsprocess**

Manuskript ska utformas i enlighet med tidskiftens författaranvisningar: <https://socvet.se/about/submissions>

Alla handlingar måste skickas in med tydlig markering som indikerar att inlämningen av det specifika bidraget är avsett för detta specialnummer.

Paper som lämnas in till specialutgåvan kommer underkastas den normala granskningsprocessen.

1 december 2021: sista dag för abstract om 500 ord som skickas till någon av temanumrets redaktörer

21 december 2021: redaktörer meddelar beslut om urval

1 april 2022: sista dag för inskickning av fullt manus

April–juni 2022: reviewförfarande

1 september 2022: sista dag för färdig text att lämnas in

Utgivning av temanummer i slutet av 2022

Vid frågor om specialutgåvan kontakta redaktörerna:

Sabine Gruber, Mittuniversitetet: [sabine.gruber@miun.se](mailto:sabine.gruber@miun.se)

Kristina Gustafsson, Linnéuniversitetet: [kristina.gustafsson@lnu.se](mailto:kristina.gustafsson@lnu.se)

Johanna Sköld, Linköpings universitet: [johanna.skold@liu.se](mailto:johanna.skold@liu.se)

*Agneta Hugemark*

## Kampen för ett "vi"

Förhandlingar och kompromisser vid etablering av krav på social rättvisa för utvecklingsstörda.

### **The struggle for a "we". Negotiations and compromises in the establishment of social justice claims for mentally retarded**

The disability movement is one of several examples of how people have organized to bring about justice for a socially disadvantaged group. As its organizations have managed to articulate and establish their demands in the public and political arena, the struggle has also brought about real changes. One of these organizations is the Association of Mentally Retarded Children, Adolescents and Adults (FUB). The organization was founded in the middle of the twentieth century and is one of the oldest in the Swedish disability movement. The FUB is taken here as an example of how movement organizations' sometimes problematic struggle for resources and legitimacy can be understood in the light of conditions that are common to organizations struggling for political change for subordinate groups. In such organizations, there are recurring disagreements on key issues, such as which common experience is most central, how members should be recruited and what policy aims should be pursued. One way to interpret such discussions is to individualize the problems and to attribute them to incompetence, difficulty of cooperation, disloyalty, and so on. In this article, the discussions are understood as manifestations of a more fundamental problem, i.e. that political success is conditioned by the size of the organization as well as by how unanimously its collective identity and political demands are articulated. The dilemma is that the risk of disagreement tends to increase the more people the organization manages to recruit. The dilemma between size and unity cannot be resolved, yet it must be handled.

*Agneta Hugemark*, docent i sociologi.

Kontakt: [agneta.hugemark@soc.uu.se](mailto:agneta.hugemark@soc.uu.se)

## Inledning

Genom historien har människor gått samman med likasinnade för att åstadkomma förändring. De har gått samman i sociala rörelser för att uppnå något de inte lyckas med på egen hand. Så har bland annat arbetarrörelsen, kvinnorörelsen och funktionshinderrörelsen satt betydelsefulla spår i den förda politiken, något som inte minst är tydligt i den svenska politiska historien. Historien ger också exempel på att samordning av den kollektiva kampen sällan sker friktionsfritt. Att vi blir starkare tillsammans betyder inte att vi automatiskt enas om mål och strategier. Tvärtom uppstår i sociala rörelser och organisationer återkommande oenighet, konflikt och strid i helt centrala frågor. Detta riskerar i sin tur att minska förutsättningarna för politisk framgång (jfr Bernstein 2005; Hobson 2003; Hugemark & Roman 2012). Här stöter vi alltså på något intressant: Människor går samman för att driva en viss politisk fråga, och i nästa stund startar ofta intensiva diskussioner om såväl mål som medel (Hobson 2003). Ibland går det till och med så långt att organisationen i fråga splittras och upphör att existera.

En tolkning av konflikter av detta slag är att hänföra dem till samarbetsvärigheter, att olämpliga personer besitter centrala positioner eller att på annat sätt individualisera problemen. En mer fruktbar tolkning är att se problemen som en effekt av rörelseorganisationers komplicerade position i samhället: Å ena sidan driver de en kamp för underordnade grupper. Å andra sidan är deras framgång i hög grad beroende av att de får resurser och legitimitet från andra, starkare organisationer. Och för detta krävs att de anpassar sig till krav som andra ställer på dem (jfr Eriksson-Zetterquist 2009 s. 105). Kraven kan dessutom vara motstridiga. Ett centralt dilemma är att politisk framgång kan antas vara beroende av organisationens storlek såväl som av hur enat den artikulerar sin kollektiva identitet och sina politiska krav ("Vilka är vi?", "Vad vill vi?", "Vilka får representera oss?"). I korthet består dilemmat av att risken för oenighet tenderar att öka ju fler personer organisationen lyckas rekrytera. Icke förty måste det hanteras. Det gäller intresseorganisationer i allmänhet, men det gäller i synnerhet organisationer som driver rättvisepolitiska krav.

## Syftet

Förhandlingar om identitet, krav och representation har hanterats på olika sätt i olika tider och i olika organisationer och rörelser. Jens Rydström (2019) har i dessa avseenden funnit påtagliga skillnader mellan funktionshinderrörelserna i Danmark, Sverige och Storbritannien. Vidare har i en studie av funktionshinderrörelsen i Sverige undersökts hur ovan beskrivna dilemman hanterats i relativ närtid av fyra svenska funktionshinderorganisationer. Som också där blev synligt har frågor om kollektiv identitet, representation och politiska krav i dem alla varit föremål för kon-

flikter och återkommande omförhandlats (Hugemark & Roman 2012). En av dessa organisationer var Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB). I den här texten fördjupas intresset för FUB genom att fokus förläggs till en tidigare period i dess historia. Syftet är att belysa hur frågor om identitet, krav och representation hanterades under organisationens uppkomst och första decennier. FUB etablerades vid 1950-talets slut och har alltsedan dess drivit krav på rättvisa villkor för personer med utvecklingsstörning. Förkortningen FUB, där B står för barn, är ett tecken på att organisationen i begynnelsen i allt väsentligt var inriktad på att förbättra situationen för just barn. I takt med att barnen blev äldre blev det alltmer motiverat att lägga "ungdomar och vuxna" till organisationsnamnet, vilket skedde 1967.

Artikeln behandlar den första perioden i FUB:s historia, från dess tillkomst till och med 1970, ett tidsspänn som sammanfaller relativt väl med vad som beskrivits som tiden för den moderna välfärdsstatens etablering, tillväxt och konsolidering (Esping-Andersen 1990) Hansson, Sandvin & Söder 1996 s. 25ff.; Korpi 1988). I denna kontext tog FUB plats i det politiska landskapet med uppgiften att formulera en kollektiv identitet och kollektiva krav för personer med utvecklingsstörning. Organisationen har trots ibland uppenbara inre konflikter lyckats överleva sedan mitten av 1900-talet och har som bland annat statlig remissinstans kunnat driva sina krav på den politiska arenan. För att lyckas nå dithän krävdes svar på vilka politiska krav som skulle prioriteras, hur medlemsgruppen skulle definieras, liksom vilka regler för medlemskap och representation som skulle gälla. FUB:s första tid uppvisar återkommande exempel på hur dessa frågor förhandlas och omförhandlas.

## Metod

Artikelns empiri består av primärmaterial som är tillgängligt vid riksförbundet. Materialet utgörs av följande: Arbetsutskottets protokoll åren 1958–1970<sup>1</sup>, Landsmötets protokoll 1958–1968<sup>2</sup>, Riksförbundet FUB:s verksamhetsberättelser 1958–1968, förbundsstadgar 1958–1968 samt motioner till landsmötet 1958–1968.

Val och tidsmässig avgränsning av materialet har vägletts av två omständigheter: dels att empirin ska omfamna den tidsperiod som här definieras som FUB:s etableringsfas, dels att materialet ska möjliggöra en analys av konflikter och förhandlingar på riksnivå såväl som mellan riksnivå och lokal nivå i förbundet. Detta har gjort det möjligt att följa olika frågor och diskussioner kronologiskt liksom mellan olika aktö-

1 Protokollen omfattar beslut samt detaljerade referat av mötesdiskussioner. Protokoll för åren 1956 och 1957 har ej återfunnits i FUB:s arkiv.

2 Protokollen omfattar beslut samt detaljerade referat av mötesdiskussioner. Protokoll för år 1970 har ej återfunnits i FUB:s arkiv.

rer i förbundet. Arbetsutskottet (AU) bestod från och med 1960 av fem personer, varav riksförbundets ordförande och vice ordförande var självskrivna medlemmar i utskottet (Landsmötesprotokoll 1960 § 21). AU:s sammanträden ägde under den aktuella perioden i allmänhet rum sex gånger per år och landsmötena, med representanter från hela landet, ägde rum vartannat år.

Läsningen av materialet har strukturerats med utgångspunkt i det teoretiskt specificerade intresset för enighet och konflikt och i de för studien centrala frågorna om hur och av vilka som politiska krav artikuleras, liksom hur ”det kravställande kollektivet” presenterar sig. Särskilt viktigt har varit att söka efter gränssnitt och konfliktpunkter: Var/mellan vilka visar sig enighet/oenighet? Mellan FUB och dess omgivning? Inom FUB? Mellan vilka aktörer och på vilka grunder?

## Organisering och styrka

Ett bärande skäl för människor att gå med i organisationer som FUB är att de vill göra sig hörda och åstadkomma förändring. Med filosofen Nancy Frasers terminologi kan funktionshinderorganisationer förstås som alternativa politiska arenor eller motof-fentligheter, på vilka medlemmar kan föra fram sina oppositionella tolkningar av vad som är problemet och vad de behöver (Fraser 1997 s. 81). Ju starkare motdiskurser, desto större förutsättningar att de får politiska effekter. Då blir det dels viktigt hur många som står bakom kraven i fråga, dels hur enigt kraven förs fram.

Medlemmar i sådana organisationer har historiskt velat åstadkomma bättre livsvillkor för en viss grupp. Funktionshinderorganisationer har bildats av och för människor som på grund av viss diagnos eller funktionsnedsättning har underordnats i samhällets ekonomiska och symboliska strukturer. Kraven som artikuleras har varit omfördelning av samhällets resurser, såväl som uppvärdering och erkännande av deras sätt att röra sig, tala och se ut (Fraser 1997, 2003; Hugemark & Roman 2012). En viktig aspekt av erkännande är vad statsvetaren Anne Phillips (2000) har benämnt *närvarons politik*. Det syftar på politisk kamp som drivs av personer som själva ingår i den missgynnade gruppen i fråga. Endast de bedöms kunna artikulera relevanta svar på vad gruppen är och vad den vill. Idealtypiskt skiljer sig närvarons politik från vad Phillips benämner *idépolitik*. I en rörelseorganisation som drivs enligt det senare saknar vem man är betydelse. Här välkomnas alla som omfattar de politiska idéer som drivs. Medan kollektiv som är baserade på närvarons politik söker legitimitet med hänvisning till medlemmars egna erfarenheter, söker således idépolitiskt burna kollektiv legitimitet med hänvisning till de politiska idéerna i sig. I praktiken återfinns de två ofta sida vid sida i olika kombinationer (jfr Meeuwisse & Sunesson 1998; Hugemark & Roman 2012).

Oavsett politiskt ideal, blir antalet medlemmar centralt för rörelseorganisatio-



ner. En hög uppslutning bakom organisationens krav bidrar till legitimitet och kraft bakom orden; organisationens symboliska resurser ökar ju fler medlemmar den lyckas rekrytera (Ahrne 1994). Varje medlem är dock inte nödvändigtvis lika värdefull. Hur välkommen någon är beror på hur väl hon passar in (Ahrne 1994). Sådana avgöranden aktualiseras oavsett om närvarons politik eller idépolitik är det huvudsakligen rådande. I vissa organisationer kan det avgörande bli om den potentiella medlemmen tillhör den missgynnade gruppen, i andra organisationer kan frågan bli hur tydligt hon sluter upp bakom de politiska kraven. Dessa beslut får betydelse för organisationens kollektiva identitet, representerad av dess namn och logotyp (Ahrne & Brunsson 2004 s. 17; Ahrne & Papakostas 2002 s. 20). Ju mer etablerade och respekterade sådana symboler är, desto effektivare blir de som politiska redskap.

Medlemskriterierna är dock viktiga på flera sätt än av legitimitetsskäl. Organisationen behöver också ekonomiska och andra materiella resurser för att bedriva en verkningsfull verksamhet. Medlemmarna bidrar genom bland annat medlemsavgifter och eget engagemang med sådana resurser. De har också ett intresse av att resurserna används på bästa möjliga sätt. Av det skälet skapas ytterligare grund för konflikt och förhandling, dels om vilka personer som ska ges rätt att bestämma över och nyttja dess kollektiva resurser, dels om hur resurserna ska användas (Ahrne 1994; Ahrne 1998; Hugemark & Roman 2012).

Fortsättningsvis är intresset riktat mot hur FUB under sin etableringsfas hanterade omgivningens legitimitetskrav och medlemmars förväntningar på en ändamålsenlig verksamhet. Vilka oppositionella tolkningar och krav fördes fram? Hur rekryterades medlemmar och hur nåddes enighet om mål och krav? Hur hanterades, med andra ord, dilemmat mellan krav på storlek och krav på enighet? I alla intresseorganisationer blir frågor som dessa föremål för förhandlingar och FUB var inget undantag.

## Oppositionella krav

När riksförbundet FUB bildades 1958 hade den första lokalföreningen redan startat i Stockholm (Andersson 2002 s. 23). Vid denna tid var de flesta personer med utvecklingsstörning relativt "osynliga" i samhället. Vissa var placerade på någon av de stora institutioner som tillkommit för detta ändamål, medan andra bodde hemma hos sina föräldrar. Båda situationerna innebar ofta frånvaro av andra sociala kontakter än med varandra, personal och – i vissa fall – med sin familj (Åman 1976; Andersson 2002; Lundgren 2003; Grunewald 2015).

Rumslig och social avskiljning var därmed något som vid mitten av 1900-talet kännetecknade livssituationen för många och grunden för denna ordning var en vid tiden etablerad uppfattning om vad som var bäst för personer med utvecklingsstörning och deras anhöriga. Framträdande i att avgöra detta var olika professionella yrkesgrupper,

inte minst vissa pedagoger och läkare knutna till olika vårdinstitutioner liksom aktiva i den socialpolitiska debatten. Det var med andra ord i hög grad professionellas argument och vetenskapliga legitimitetskrav som låg till grund för hur barnens och familjens behov diskuterades och vad som beslutades på den politiska arenan (Andersson 2002; Hugemark & Roman 2012).

För FUB blev därmed centralt att etablera sig som en ny arena på vilken andra aktörer kunde göra sig hörda. I stor utsträckning var det föräldrar som i uttalad opposition mot rådande politiska diskurs trädde fram som representanter för sig själva och för sina barn. De ville med andra ord hävda sin rätt att själva besvara frågorna "Vilka är vi och våra barn?", "Vad vill vi och våra barn?" och "Vilka får representera oss och våra barn?". Med Frasers terminologi krävde representanterna i FUB erkännande för sina barn såväl som för sig själva. Med Phillips terminologi drev de en närvarons politik i uttalad opposition mot en professionellt dominerad dito. På ett av FUB:s första landsmöten formulerade förbundsordföranden syftet på följande sätt:

[F]örbundets mest väsentliga uppgift är att ge föräldrar till barn, som är annorlunda, möjlighet att träffas och ventileras gemensamma problem och att vidarebefordra sina önskemål till personer i ansvarig ställning – att tala för dem som inte själva kan föra sin talan. (Landsmötesprotokoll 1962 § 1).

Ett krav var således rätten att få tala för sig själva. Innehållsligt var en viktig punkt att föräldrar skulle ges möjlighet att avgöra om deras barn skulle växa upp i sin familj samt vilket stöd från samhällets sida som därmed behövdes. Det "vi" som artikulerades utgjordes med andra ord av föräldrar som inte ville gömma och glömma sina barn och deras krav var att få möjlighet att ha barnen hemma. Men krav ställdes också för de barn som av något skäl inte kunde bo hemma. Exempel på åtgärder som då ansågs nödvändiga var ökad personaltäthet såväl som mer adekvat utbildning för vårdpersonal (Landsmötesprotokoll 1964 bilaga 7).

Kraven fördes via olika kanaler ut till berörda instanser. FUB blev tidigt statlig remissinstans och utnyttjade redan från början denna möjlighet till påverkan genom att avge remissvar till utredningar om bland annat utbildningsväsendet, anstaltsväsendet och socialpolitiken (se t.ex. AU 22/11 1960 § 13 samt AU 12/6 1963 § 4). Men också andra vägar utnyttjades frekvent. Så beskrivs såväl individuella som kollektiva uppvaktnings- och utredningsmyndigheter och företrädare. Bland föremålen för sådana kontakter fanns sålunda regeringen, Landstingsförbundet, Riksförsäkringsverket och Socialdepartementet liksom Medicinalstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolöverstyrelsen med flera (AU 7/9 1958 § 5; AU 30/11 1959 § 11, 12, 13; AU 18/1 1960 § 10; AU 27/1 1962 § 4; AU 15/2 1963 § 3; AU 7/2 1965 § 11).

När FUB:s arbetsutskott 1965 bjöd in representanter från Medicinalstyrelsen för

ett möte om "aktuella utmaningar" utvecklades varför situationen för hemmaboende såväl som för institutionsboende barn behövde uppmärksammas och förändras.

Vi har på våra vårdhem många lindrigt utvecklingsstörda barn som skulle ha kunnat vårdas hemma. Å andra sidan finns det många allvarligt utvecklingsstörda barn som vårdas hemma. Vårdhemmen måste få en sådan standard att föräldrarna med förtroende kan placera sina barn där. Det finns fortfarande läkare som på otillräckliga grunder tillråder placering av ett nyfött barn på institution (AU 18/10 1965, § 72).

FUB:s uppmärksammande av personalens bristande kompetens fortsatte genom åren. Med anledning av flera motioner i ämnet, hävdade förbundets ordförande i slutet av 1960-talet att läkarna understundom fortfarande har bristande kunskap och ger olämpliga råd.

En bättre orientering i läkarutbildningen är nödvändig. Läkare, som ej är kunniga i problemen, gör sig ibland skyldiga till "kvackande". När ett utvecklingsstört barn kommer in på ett kroppssjukhus är personalen ofta handfallen. (Landsmötesprotokoll 1968 § 13).

FUB:s verksamhet inriktades således redan från början på vad Fraser har lyft fram som två grundläggande aspekter av sociala rättvisekrav: man krävde både omfördelning och erkännande (Fraser 2003). För att i högre grad kunna ta hand om barnen i hemmet behövdes ekonomiskt stöd av olika slag. Ekonomiska medel behövdes också för att åstadkomma bättre förhållanden för barn som av olika skäl behövde vistas på institution. En annan del av kampen gällde förändrad syn på, erkännande av, personer med utvecklingsstörning och deras föräldrar. Föräldrarna krävde att få representera sig själva och att få definiera vilka förändringar som behövdes i professionella gruppens kunskapsbas.

Kraven hade med andra ord redan från början tydliga inslag av en närvarons politik. Det var berörda föräldrar och anhöriga, inte läkare eller andra myndighetspersoner, som skulle avgöra om barnen skulle bo hemma eller i någon annan boendeform (Landsmötesprotokoll 1962 § 13 motion 7a). En ytterligare, minst lika viktig aspekt gällde barnen själva, att kämpa för erkännande, tolerans och ett undanröjande av föräldrars skam för sina barn. Här aktualiseras spänningen mellan krav på omfördelning och krav på erkännande som Fraser framhöll. Denna ambivalens kan skönjas i FUB:s arbete och krav. Vad den i grunden handlar om är huruvida barnen genom ekonomiska medel ska ges möjlighet att leva "som alla andra" eller om deras särskildhet och olikhet ska erkännas och uppvärderas. 1967 kom denna dubbelhet till uttryck på följande sätt:

Ett utvecklingsstört barn är framför allt ett barn, det är i denna egenskap berättigat till samma hänsyn och hjälp som andra barn. Det är vidare ett handikappat barn, det ställer som sådant oavvisligt krav på oss att få all tillgänglig hjälp till utveckling och anpassning inom ramen av de möjligheter som finns nedlagda i dess natur. Om vi förverkliga dessa krav, hjälpa vi till att skapa en sann demokrati (Verksamhetsberättelse 1967).

De krav som under etableringsfasen artikulerades av FUB ter sig framförda i relativ enighet om vilka problem som var centrala och i behov av lösning. Ett uttryck för det är att såväl problembeskrivning som föreslagna lösningar relativt tidigt fördes ut på den offentliga arenan av andra aktörer. En sådan blev läkaren och medicinalrådet Karl Grunewald, och ett illustrativt exempel är ett cirkulär från Medicinalstyrelsen 1963 "angående psykiskt efterblivna barns placering i familjevård". Här uppmärksammas att yngre, relativt okomplicerade psykiskt efterblivna barn allt oftare placeras på vårdhem vilket anses strida mot en allmänt vunnen erfarenhet att hemmet är en mer "utvecklingsbefrämjande och ur emotionell synpunkt bättre miljö" än en sluten institution (AU 21/9 1963 bilaga 8). Medicinalstyrelsens uppfattning om vad som bör göras stämmer väl överens med FUB:s mest centrala krav. Som första åtgärd anges att undersöka "huruvida det psykiskt efterblivna barnets hem kan stödjas så, att man *även fortsättningsvis kan vårda barnet i det egna hemmet*" (kursiv i original, AU 21/9 1963 bilaga 8). Som andra åtgärd anges att om det "visar sig att vårdnads-havarna trots nämnda hjälpåtgärder inte kan vårda barnet i hemmet, bör *placering i annat enskilt hem ... övervägas*" (kursiv i original, AU 21/9 1963 bilaga 8). Av skrivelsens avslutande rader framgår att den såväl legitimerar som söker legitimitet hos FUB: "Medicinalstyrelsen får slutligen meddela, att Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, förklarat sig dela de synpunkter som styrelsen här givit uttryck åt" (i sin helhet bilagd, AU 21/9 1963 bilaga 8).

Om således såväl problembeskrivning som efterfrågade lösningar fördes ut i offentligheten med stöd av en relativt enig organisation, blev däremot frågan om vilka personer som skulle ges rätt att bli medlemmar i och rätt att representera FUB föremål för återkommande förhandlingar.

## Legitima medlemmar och representanter

I organisationer som driver underordnade grupper krav aktiveras med nödvändighet förr eller senare frågan om vem som ska få tala på den nya arenan och ges legitimitet att företräda organisationen utåt. I FUB uppstod tidigt en diskussion om huruvida det skulle vara ett krav att medlemmarna var anhöriga till barn med utvecklingsstörning. Var alltså den egna erfarenheten nödvändig eller skulle man välkomna alla som

stödde organisationens mål? I 1958 års föreningsstadgar skrevs in att FUB:s ändamål var att "... samla alla för psykiskt utvecklingsstörda barn intresserade, såsom föräldrar, läkare, lärare, socialarbetare, m.fl." (Föreningsstadgar 1958 § 1). Med denna samtidiga betoning av anhörigröster och ett välkomnande också av andra, kan FUB:s kriterier förstås som en strävan att balansera mellan närvarons politik och idépolitik. Tillämpandet av närvarons politik gör att organisationen kan hänvisa till *first hand knowledge* i de frågor man yttrar sig. Tillämpandet av idépolitik ger möjlighet att rekrytera en större medlemskara, liksom möjlighet att rekrytera personer som av något skäl är speciellt värdefulla för verksamheten. Ett vittnesbörd om hur inslaget av idépolitik kunde motiveras återfinns i ett hälsningsanförande vid landsmötet 1964. Förbundets ordförande, själv förälder till ett barn med utvecklingsstörning, framhöll explicit betydelsen av att ha både anhöriga och andra som medlemmar.

Vi är glada för dem, både dem som sysslar med problemen i sin dagliga gärning, pedagoger och läkare, att de är med oss och även många andra [...] Genom dessa icke föräldrar, så får vi ett större inslag av objektivitet i vårt handlande, än om vi bara ser genom våra egna glasögon. Och vi får också in specialistintressena, specialistsynpunkterna, som är viktiga. [...] Föräldraerfarenheten är dock oerhört värdefull, både när det gäller vårt arbete och när det gäller att förhandla med myndigheter. (Landsmötesprotokoll 1964 bilaga 1)

Att föräldrar sågs som en central kraft innebar alltså inte att andra stängdes ute. Frågan har dock genom åren varit långt ifrån oomtvistad. I stället har den i flera sammanhang förhandlats och kompromissats. Ett exempel finner vi 1964, en tidpunkt då förbundsstadgarna var under omarbetning. Vid ett av arbetsutskottets möten diskuterades ett stadgeförslag om styrelsesammansättning och betonades vikten av att iaktta "att majoriteten av förbundsstyrelsens ledamöter bör vara föräldrar" och "att expertis (medicinsk, juridisk, ekonomisk och eventuellt socialpolitisk) bör vara representerad i förbundsstyrelsen" (AU 2/2 1964 § 5). Till detta kommer att flera av de professionella som fanns i ledande positioner inom FUB, bland annat ordföranden ovan, själva var föräldrar till ett eller flera barn med utvecklingsstörning. Därmed kom såväl FUB:s medlemsgrupp som dess representantskap redan från begynnelsen att bestå av såväl föräldrar som av andra personer som stödde den oppositionella diskurs som artikulerades av organisationen. I de nya stadgarna blev den diplomatiska formuleringen att vid val av styrelse till riksförbundet "... skall tillses ... att till styrelsen knyts skilda slag av sakkunskap" (Stadgar 1964 § 9).

Föräldraskapets betydelse blev dock fortsatt föremål för uppmärksamhet. 1965 föreslogs att endast föräldrar skulle kunna väljas till förtroendeposter i FUB. Av förslagsställaren antyds också "... möjligheten av att rena föräldraföreningar kan komma

att bildas" (AU 7/2 1965 § 9). AU meddelade dock att förslaget inte inkommit i rätt tid och utformning för att kunna behandlas och framhöll att riksförbundet motsatte sig föreningsbildningar av det slag som åsyftades (AU 7/2 1965 § 9).

Om alltså initiativ till ökat föräldrainsflytande tagits, finns även motsatta tecken. Vid landsmötet 1968 framfördes att medlemmar som inte tillhörde föräldrarnas skara kunde uppleva sig som "icke uppskattade":

I FUB:s tidigare stadgar stod att FUB skall samla alla för psykiskt utvecklingsstörda barn intresserade, såsom föräldrar, läkare, lärare, socialarbetare m.fl. Vi bör inte tappa den aspekten av FUB-verksamheten. [...] Vi som inte är föräldrar till utvecklingsstört barn vill gärna räknas med i verksamheten och kanske dra ett strå till stacken. I medlemsvården bör ingå att ägna den gruppen viss omtanke, så att man inte liksom i Västerås förlorar den som medlemmar. Vi bör inte göra FUB till en ren föräldraförening utan fortsätta vara den samarbetsorganisation som från början skisserats och som jag tror har en stor uppgift att fylla (Landsmötesprotokoll 1968 § 13).

Avvägningen mellan närvarons politik och idépolitik var således inte oomstridd, men kan ses som ett sätt att balansera mellan två alternativ som båda påverkar en organisations legitimitet och styrka. Vid slutet av 1960-talet började dessutom märkas en ytterligare typ av erkännandekrav, när de nu allt äldre barnen började göra sina röster hörda, kräva att få representera sig själva och att få större inflytande över FUB:s verksamheter och beslut (AU 18/2 1968 § 10; AU 20/3 1970 bilaga; AU 25/4 1970 § 29; Hugemark & Roman 2012). Under FUB:s etableringsfas förblev dock balansen mellan föräldrar och icke-föräldrar den centrala. Föräldrar och andra anhöriga utgjorde den legitimitetsgrund som behövdes för att etablera en oppositionell socialpolitisk diskurs. Inslaget av idépolitik skapade en större potentiell medlemsbas än om endast anhöriga accepterats. Avstegen från en strikt betoning av närvaropolitik gav också möjlighet att rekrytera personer med en relativt hög grad av ekonomiskt och socialt kapital, vilka blev framträdande som representanter i det intressepolitiska arbetet. En illustration utgörs av FUB:s första styrelse, vilken bestod av sammanlagt elva personer. I denna skara fanns en överläkare (tillika förbundets ordförande), två riksdagsledamöter, en inspektör, en professor, en filosofie licentiat, en socionom, en direktör, en rektor, en överlärare och en generaldirektör (Verksamhetsberättelse 1957).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Av dessa var tre ledamöter kvinnor och åtta män. Hur många som var föräldrar eller anhöriga har ej gått att utläsa.

## Medlemsjakt och medlemskontakt

Lika nödvändigt som att formulera intressepolitiska krav och att balansera mellan idépolitik och närvaropolitik är att lyckas rekrytera medlemmar och att hålla den växande skaran samman. I FUB framhölls medlemsantalets såväl ekonomiska som politiska betydelse redan från start (Landsmötesprotokoll 1962 § 13 samt Landsmötesprotokoll 1966 § 11). Åtgärder för att rekrytera och behålla medlemmar tillför dock inte bara resurser, de tar också resurser i anspråk. Också denna dubbelhet låg tidvis till grund för intensiva diskussioner.

I 1957 års verksamhetsberättelse uttrycktes övertygelsen att "FUB-rörelsen" redan lyckats påverka den allmänna opinionen och att FUB:s politiska styrka fortsatt skulle komma att öka i takt med att organisationen växte (Verksamhetsberättelse 1957). Och växte gjorde organisationen, såväl i antal medlemmar som i antal läns- och lokalföreningar. Mellan 1958 och 1963 ökade medlemsantalet från drygt 3 300 till cirka 8 500 (AU 24/5 1958 samt Verksamhetsberättelse 1963) och på landsmötet 1966 meddelades att FUB hade cirka 9 800 medlemmar (Landsmötesprotokoll 1968 bilaga 8).

Ökningen till trots betraktades medlemsantalet som alltför ringa. Vid 1966 års landsmöte anfördes att gruppens potentiella medlemmar var betydligt större än den grupp FUB dittills lyckats rekrytera. Som underlag angavs att antalet personer i Sverige med utvecklingsstörning vid tidpunkten kunde beräknas till 75 000, vilket skulle jämföras med FUB:s då cirka 10 000 medlemmar. Utrymmet för ytterligare medlemsrekrytering bedömdes därför betydande (Landsmötesprotokoll 1966 bilaga 7 motion XV samt bilaga 8). Till detta kom att organisations- och aktivitetsgraden konstaterades variera mellan olika delar av Sverige (Landsmötesprotokoll 1966 bilaga 4 samt Landsmötesprotokoll 1968 § 13 och bilaga 4).

Medlemsantalet var således ständigt aktuellt och flera rekryteringsstrategier kan skönjas under åren. En första var att i ökad utsträckning kontakta nyblivna föräldrar för att ge information om FUB:s verksamhet och andra råd än de som ofta gavs av vårdföreträdare, det vill säga rådet att lämna bort och glömma sitt nyfödda barn. En andra strategi var att försöka hitta "de gömda barnen". Här avsågs att finna föräldrar som hade barnen boende i hemmet utan större kontakt med samhället. På 1962 års landsmöte adresserade FUB:s nyvalda ordförande just detta. Att finna de gömda barnen skulle vara till gagn för såväl barn och föräldrar som för FUB, menade han. Kampen gällde att "få till stånd en förändring av mentaliteten i vårt land vad gäller inställningen till de utvecklingsstörda".

Många föräldrar hemlighåller att utvecklingsstörda familjemedlemmar finns. Om inom våra egna led kunde växa fram en förståelse för att det inte är något egendomligt att vi inte alla är lika, kunde de "gömda barnen" få plockas fram och få en dräglig

tillvaro. Om föräldraskapet kunde erkännas så skulle förbundet få större anslutning och effektivitet (Landsmötesprotokoll 1962 § 17).

Här framgår hur uppvärdering och erkännande av personer med utvecklingsstörning inte bara var viktiga socialpolitiska krav, det fick också bäring i organisationens strävan att nå potentiella medlemmar. För detta krävdes informationsinsatser, något som i sin tur ledde till intensiva diskussioner om resursanvändning och prioriteringar. På 1964 års landsmöte (bilaga 7, 8, 14 och 21), behandlades strategier för uppspärning av "gömda barn". I en motion påtalades kunskapsbrister och hemställdes att FUB skulle uppmana Medicinalstyrelsen att "utan dröjsmål" göra en inventering. "Alltför ofta måste tyvärr alla, som arbetar med upplysningsverksamhet kring FUB och dess angelägenheter tillstå, att antalet utvecklingsstörda i vårt land är okänt" (Landsmötesprotokoll 1964 motion III). Meningarna var dock delade om nyttan av en inventering och någon sådan kom inte till stånd. FUB:s arbetsutskott betonade istället vikten av information: "Riksförbundet menar att främsta vägen till 'de gömda föräldrarna' går via intensifierad upplysning, både från centralt FUB-håll och från lokalföreningarna" (AU:s utlåtande över motionerna till 1964 års landsmöte motion III).

Återkommande krav på information har inte endast motiverats av rekryteringskäl, utan också som nödvändigt för att bättre nå befintliga medlemmar. I en debatt om FUB:s ekonomi vid 1966 års landsmöte, framhöll en lokal representant den dubbla vikten av information och hävdade att föräldrar "... vill ha uppgifter om vad FUB gjort tidigare, vad FUB gör nu och vad FUB avser att göra i framtiden". Han betonade vidare betydelsen av att medlemmar också engagerar sig i förbundet och att "... av anslutna föräldrar är högst en tredjedel aktiva" (Landsmötesprotokoll 1966 § 11). Såväl lågt medlemsantal som låg aktivitetsgrad var föremål för bekymmer också på landsmötet 1968. I båda fallen framförs föräldrars skam som en förklaring: "Många gömmer sig och sina barn. Många skäms att tillhöra FUB" (Landsmötesprotokoll 1968 § 13).

En nödvändig uppgift att lösa med informationskraven blev finansiering, liksom i vilken utsträckning vinsten av fler och aktiva medlemmar skulle uppväga resursåtgången. Medlemsavgifter och gåvor var viktiga inkomstposter vilkas storlek antogs avhängiga FUB:s synlighet. På 1962 års landsmöte rapporterade kassaförvaltaren att man genom gåvor fått möjlighet att upprätta ett kansli men "att förbundet måste organiseras upp och medlemsantalet ökas" (Landsmötesprotokoll 1962 § 13). Samma budskap framfördes från en kommitté med uppdrag att utreda FUB:s finansiering. En kommittérepresentant betonade vikten av att öka medlemsantalet för att stärka FUB:s ekonomi och politiska styrka (Landsmötesprotokoll 1962 § 13).

Resurstillgång och resursfördelning var fortsatt satt på agendan. I en debatt fyra år senare diskuterades åter vikten av ökade ekonomiska resurser (Landsmötesprotokoll 1966 § 11). Enligt inledande talare var den viktiga uppgiften att vinna förståelse i



samhället för att förbundet behövde byggas ut och att man behövde statliga resurser. ”Den linje, som FUB hittills följt i sitt arbete, är riktig men vi måste få resurser, främst på informationssidan. Information måste ges både till våra egna och till allmänheten” (Landsmötesprotokoll 1966 § 11). En ytterligare talare framhöll vikten av prioritering. Han påpekade att ju ”... mer vi arbetar i FUB-föreningarna ju fler uppgifter får vi. Vi kommer emellertid förr eller senare till en punkt där vi måste välja ut vilka uppgifter som är väsentligast” (Landsmötesprotokoll 1966 § 11).

Således ägnades under FUB:s etableringsfas betydande ansträngningar åt medlemsvärning och information till den växande medlemsskaran. I ambitionen att så väl som möjligt förvalta och utöka materiella och symboliska resurser aktualiserades ytterligare ett ämne: vilka begränsningar för medlemskap som var nödvändiga för att befrämja likhet och enighet.

## Hinder för medlemskap

En kollektiv identitet inbegriper med nödvändighet svar på vilka personer som hör till kollektivet, och lika nödvändigt svar på vilka som inte hör dit. Diskussioner om hur medlemmar ska rekryteras, informeras och göras delaktiga förutsätter med andra ord en artikulerad kärna av gemensamma erfarenheter och problem. En aspekt av identitetsfrågan är hur kollektivet ska benämnas, något som tidigt aktualiserades i FUB. Strävan efter en lämplig benämning, innebär samtidigt en urskiljning och distansering från andra benämningar och kategorier. För FUB:s del gällde distanseringen bland annat benämningen ”sinnessjuka”. Enligt arbetsutskottet syftade den termen på personer som tillhör ”andra grupper än vår” (AU 29/9 1960 § 8). Ett ytterligare exempel på att benämningen kan bli viktig gavs i inledningsanförandet på 1964 års landsmöte. Då framhölls att de som FUB kämpar för inte bör kallas ”psykiskt efterblivna”, utan i stället ”psykiskt utvecklingsstörda” eller ”utvecklingshämmade”.

Mentalt handikappad kunde vara lika bra, men även det har en viss negativ klang. Mentalt handikappad eller psykiskt handikappad det är ett för brett uttryck. Det finns ju andra slag av handikappade, som är mentalt eller psykiskt handikappade. Så vi håller på detta ord psykiskt utvecklingsstörd, som ju dessutom har den styrkan att det numera blivit accepterat i samhället (Landsmötesprotokoll 1964 bilaga 7).

Specificeringen av den egna gruppen gällde dock inte endast vad den skulle kallas, den tog sig också uttryck i förhandlingar om konkreta medlemskriterier. Tidigare belystes hur gränsen mellan anhöriga och icke anhöriga blev central redan från start. En andra gränsdragning blev hur ”personer med utvecklingsstörning” i praktiken skulle definieras och avgränsas.

Samtidigt med satsningar på medlemsrekrytering kom sålunda kriterier och begränsningar upp på dagordningen. Både bland personer som hittade till FUB på egen hand och bland dem som hittades av FUB fanns de som inte självklart ansågs passa in. En kategori barn – och därmed en kategori föräldrar – vilkas tillhörighet blev problematiserad, var barn med så kallat dubbelhandikapp. Bland dessa fanns de vilkas mentala förmågor av olika skäl var svåra att bedöma och kategorisera. En sådan grupp var synskadade och/eller döva barn som också kunde antas ha en utvecklingsstörning. Ett annat exempel var barn med utvecklingsstörning och epilepsi eller en CP-skada. I FUB fördes ingående diskussioner om i vilken utsträckning dessa grupper skulle välkomnas. Å ena sidan skulle det göra organisationen större. Å andra sidan skiljde sig dessa barns och föräldrars situation från de mer självklara medlemmarnas. Exempelvis skiljde sig den offentliga vården av barn med cerebral pares från vården av de barn som definierades som utvecklingsstörda (AU 29/9 1960 §7). En annan skillnad som lyftes fram var att föräldrar till utvecklingsstörda barn, till skillnad från föräldrar till barn med cerebral pares, inte hade rätt till skatteavdrag för vård i hemmet (AU 2/9 1960 § 15). Eftersom just den offentliga vårdens organisering liksom rätt till skatteavdrag explicit lyftes fram i FUB:s politiska krav var sådana skillnader viktiga.

Redan tidigt blev resultatet att blinda barn och barn med epilepsi inte skulle ingå i FUB:s medlemsskara. 1960 meddelade FUB:s arbetsutskott att man tagit kontakter med bland annat Riksföreningen för svensk epileptikervård för att diskutera frågan om i vilken organisation vissa barn skulle anslutas. Utskottets slutsats blev att man skulle skriva till FUB:s lokalföreningar och betona "... att de barn som kunde tänkas ifrågakomma [som medlemmar i FUB], måste vara dels psykiskt efterblivna, dels ha mycket litet uttalad krampbenägenhet" (AU 11/4 1960 § 3).

Avgränsningar av medlemsgruppen fick också organisatoriska verkningar. Förhandlingar om och med representanter för personer med cerebral pares resulterade 1959 i att FUB:s lokalförening i Eskilstuna begärde utträde ur FUB. Av dokumentation i ärendet framgår att anledningen till utträdet var att flertalet av de i föreningen engagerade föräldrarna "har CP-barn" (AU 30/11 1959 § 9). Att formuleringen "psykiskt utvecklingsstörda" inte saknade betydelse framgår också av att lokalföreningen i Västervik och Tjust 1959 nekades tillträde till riksförbundet. Det angivna skälet var att ordet "psykiskt" inte fanns med i organisationsnamnet (AU 30/11 1959 § 8). Likartade förhandlingar om medlemskap var för handen i fråga om blinda barn och barn med epilepsi. Inte heller dessa bedömdes, efter diskussioner, ingå i den kategori barn för vilka FUB skulle driva sin kamp.

Åsikterna om vilken funktionsnedsättning/diagnos som skulle representeras av FUB förefaller dock ha skiljt sig mellan olika nivåer och delar av organisationen. Vissa lokalföreningar och länsföreningar föreslog vid flera tillfällen en utvidgning av mål-

gruppen och redan till landsmötet 1960 inlämnades motioner som ifrågasatte gällande kriterier som alltför snäva. Från ett länsförbund anfördes att det många gånger kunde vara svårt att dra en gräns mellan psykiskt och fysiskt utvecklingsstörda barn. ”Detta gäller kanske speciellt den spastiska gruppen, där skadorna ofta är av båda slaget.” Man fortsatte:

Genom våra stadgars formulering kan man bibringas den uppfattningen att endast barn med psykiska skador är föremål för förbundets verksamhet. Inom Kristianstads länsförbund är vi av den uppfattningen att Riksförbundet med alla underavdelningar bör verka för *samtliga* utvecklingsstörda barn oavsett skadans art. Därför bör enligt vår uppfattning ordet ”psykiskt” i §1 i Riksförbundets stadgar utgå ... (AU 11/4 1960, motion från Kristianstads län 10/4 1959, kursiv i original)

Efter diskussion beslöt mötet tillsätta en kommitté ”... för utredning och synpunkter i anslutning till den av motionärerna väckta frågan” (Landsmötesprotokoll 1960 § 20). Kommitténs arbete diskuterades under två kommande landsmöten och 1964 ändrades stadgarna. Resultatet blev att benämningen ”psykiskt utvecklingsstörd” kvarstod i § 1, men att paragrafen fick ett tillägg: ”Riksförbundet FUB vill i mån av möjlighet låta även andra handikappade grupper få del av de erfarenheter och resultat som arbetet i FUB-föreningarna ger, samt hålla kontakt med företrädarna för andra handikappade” (Stadgar 1964).

Strävan att begränsa FUB:s medlemsgrupp kan förstås som ägnade att befrämja enighet. Samtidigt uttrycktes alltså farhågor på lokal nivå. Bland annat framfördes att avgränsningarna inverkade menligt på organisationens resurser och styrka. Dessutom befarades splittring och minskat inflytande för FUB som helhet. I en diskussion på ett landsmöte framhöll en representant från Norrköping att ”... flera grupper av handikappade har likartade problem och att det är svårt att på det lokala planet arbeta i skilda organisationer” (Landsmötesprotokoll 1962 § 28). I en motion till FUB:s landsmöte 1960 uttryckte lokalföreningen i Stockholm oro över utvecklingen mot allt mer avgränsade medlemsgrupper. Deras explicita farhåga var att den tilltagande uppdelningen i olika kategorier skulle komma att leda till ”... splittrade initiativ och arbetsinsatser från många föräldrars sida” samt att ”... en viss konkurrenssinnesinställning uppkommer mellan olika grupper, som arbeta för olika slag av handikappade” (Landsmötesprotokoll 1960 bilaga onummerad).

Kriterierna för medlemskap gör sig påmind under hela FUB:s etableringsfas. Å ena sidan efterfrågades tydlighet och enighet, å andra sidan resurser i form av pengar och medlemmar. I ytterligare en debatt i ärendet vid 1966 års landsmöte, ställde en talare den retoriska frågan om varför inte alla personer med funktionsnedsättning kan tillhöra ett och samma handikappförbund? Frågeställarens eget svar var att det finns

alltför stora olikheter inom gruppen. Han framhöll att det räcker med att betrakta FUB för att förstå att det är fråga om en gränsdragning mellan att se till sitt eget barns problem och de problem som andra i FUB har (Landsmötesprotokoll 1966 bilaga 2).

## Möjligheter till allianser

Gränsdragningen mellan egna och andras barn, visade sig dock inte vara obetingad. Balansen mellan storlek och enighet blev nämligen hanterad på ytterligare sätt då FUB också kom att etablera sig i ett större "vi". Att vissa grupper nekades medlemskap, innebar inte att de fortsatt saknade betydelse för FUB:s verksamhet. Flera av dem som hindrats bli medlemmar anslöt sig till andra organisationer med egna identiteter och krav och med några av dessa kom FUB att ingå mer eller mindre omfattande allianser.

Viljan till samarbete kan förstås som en strävan att i viss grad kompensera den begränsning i fråga om organisationsstorlek som medlemskriterierna resulterade i. Tillsammans med andra organisationer kunde FUB träda fram som representant också för ett större kollektiv än den egna medlemsgruppen och på ett ytterligare sätt driva medlemmarnas intressen. Ett exempel på att alliansbyggande satts på agendan kom på landsmötet 1962 då argument framfördes för att FUB skulle "... söka kontakt med andra organisationer för samordning" (Landsmötesprotokoll 1962 motion 2).

En tidig allianspartner till FUB blev CP-förbundet (föregångare till dagens RBU), vilken bildades 1955 av föräldrar till barn med cerebral pares. På FUB:s landsmöte 1962 behandlades bland annat en organisationsgemensam uppvaktning av inrikesministern gällande statlig finansiering av ett sommarhem för barn med såväl utvecklingsstörning som för barn med cerebral pares (Landsmötesprotokoll 1962 § 27). Vid flera tillfällen hade också FUB och CP-förbundet representanter på varandras kongresser (AU 9/5 1964 § 52). Ytterligare ärenden gällde stiftelsen Solstrimman, med uppgift att stödja personer med utvecklingsstörning med "komplicerat lyte" samt planering av en stiftelse för blinda, utvecklingsstörda barn. Den senare planerades drivas i samarbete mellan FUB och Synskadades riksförbund (Landsmötesprotokoll 1962 § 13). Att denna typ av allianser inte bara diskuterades utan också konkretiserades framgick på landsmötet fyra år senare, då en talare betonade det goda samarbetet mellan CP-förbundet och FUB (Landsmötesprotokoll 1966 § 24). På samma landsmöte rapporterades också kontakter och gemensamma aktiviteter med ett eller flera andra förbund (Landsmötesprotokoll 1966 § 13). Även fyra år senare rapporteras om pågående och fortsatt samarbete med CP-förbundet (AU 15/11 1970 § 67)

Styrka från andra hämtades av FUB också i metaorganisatorisk form, närmare bestämt genom medlemskap i Handikappförbundens Centralkommitté (HCK, föregångare till dagens Funktionsrätt). Liksom inom FUB har visserligen under hela

metaorganisationens livstid funnits delade meningar och konflikter om vilka som ska ges rätt till medlemskap liksom samarbetsproblem mellan befintliga medlemsorganisationer (Hugemark & Roman 2012). Förhandlingar i sådana frågor uppstod redan tidigt. På ett sammanträde 1965 i FUB:s arbetsutskott rapporterades från HCK:s rikskonferens samma år att diskussionen om samarbetsformerna "... tidvis varit animerad men enighet hade uppnåtts om resolution vari framhålls bl.a. nödvändigheten av ett intimt och förtroendefullt samarbete mellan de handikappades olika organisationer" (AU 18/10 1965 § 70). Till detta kom upprepade diskussioner angående vilka organisationer som skulle beviljas medlemskap i HCK (AU 19/11 1965 § 86; AU 30/11 1966 § 16; AU 13/3 1966 § 32; AU 5/2 1967 § 12; AU 25/10 1969 § 46).

Oavsett dylika frågor och konflikter, lyftes samtidigt fram vikten av en organisation som representerade en starkare och mer omfattande röst än enskilda förbund kunde göra. FUB:s landsmöte 1964 behandlade betydelsen av HCK som vid den tiden angavs representera "flera hundratusen handikappade". Bland annat via gemensam representation i diverse styrelser och nämnder beskrevs HCK som viktig för att flera organisationer kunde kämpa tillsammans i "där medlemmarna finner att de har ett gemensamt intresse". Exempel som ges är arbetsmarknadspolitiken, bostads- och transportsvårigheter samt personalbrist inom vård och omsorg (Landsmötesprotokoll 1964 § 30). Något som ytterligare indikerar närheten mellan FUB och HCK är att FUB:s styrelseordförande under en period samtidigt var ordförande i HCK (AU 12/6 1963 § 5).

## Avslutning

Denna text har behandlat hur en intresseorganisation i sin begynnelse hanterade elementära krav för att erhålla resurser och legitimitet. FUB strävade efter att etablera sig som representant för ett relativt stort kollektiv och att kunna ena kollektivet om gemensamma problem och krav. Uppgiften innebar med nödvändighet att hantera avvägningar mellan närvarons politik och idépolitik, mellan krav på omfördelning respektive krav på erkännande, liksom mellan krav på storlek och enighet.

Vi har under organisationens första decennium kunnat följa många och tidvis intensiva diskussioner om huruvida personer utan familjeband till utvecklingsstörda ska medges bli medlemmar i FUB, om vilka funktionshinder som ska utgöra grund för medlemskap och om hur kraven ska formuleras för att rymma erkännande för såväl barnens särskildhet som för deras likhet med andra barn. Dessa diskussioner har förståtts som effekter av att funktionshinderorganisationers etablering och fortsatta verksamhet i hög grad är beroende av yttre villkor. För att lyckas överleva och bli starka söker sådana organisationer återkommande offentliga medel och medel från fonder, de bjuder in och bjuds in till möten med politiska representanter, de startar insamlingar och upplysningsaktioner, de skriver inlagor och remisser. I inget av dessa

sammanhang nås framgång för en organisation som inte i relativ enighet kan definiera sin medlemsgrupp, inte kan specificera sina krav eller inte ger sina representanter legitimitet. I den meningen för organisationer som kämpar för social rättvisa en dubbel kamp. De är inte endast företrädare för en viss underordnad kategori människor, de är också som organisationer själva underordnade. För att erhålla resurser och erkännande har de alltid ett begränsat utrymme att på egen hand avgöra vilka som ska välkomnas som medlemmar, hur politiska krav ska formuleras och i vilka former samarbete med andra organisationer kan ske. Vad de kan göra är att mer eller mindre framgångsrikt hantera de dilemman som omgivningens krav ställer dem inför.

## Övrig medverkan och finansiering

Tack till stiftelsen Sälvstholm som finansierat studien. Tack också till två anonyma granskare för konstruktiva kommentarer.

## Referenser

- Ahrne, G. (1994) *Social organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage Publications.
- Ahrne, G. (1998) Stater och andra organisationer. I: G. Ahrne (red.) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2004) Organisationer med dubbla identiteter. *Nordiske Organisationsstudier*, 6(2): 58–72.
- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, O. (2002) *Några trådar i FUB-väven. Om Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna, FUB, från 1950-tal till 1980-tal*. Stockholm: FUB Utveckling, Riksförbundet FUB.
- Bernstein, M. (2005) Identity politics. *Annual Review of Sociology*, (31): 47–74.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009) *Institutionell teori: Idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber förlag.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N. (1997) *Justice interruptus. Critical reflections on the "postsocialist" condition*. New York & London: Routledge.
- Fraser, N. (2003) Social justice in the age of identity politics. Redistribution, recognition and participation. I: N. Fraser & A. Honneth (red.) *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso.
- Grunewald, K. (2015) *Omsorgsrevolutionen*. Stockholm: Intra förlag.
- Hanson, J-I., Tveit Sandvin, J. & Söder, M. (1996) The Nordic welfare states in transition. I: J. Tøssebro, A. Gustavsson & G. Dyrendahl (red.) *Intellectual disabilities in the Nordic welfare states. Policies and everyday life*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hobson, B. (red.) (2003) *Recognition, struggles and social movements. Contested identities, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hugemark, A. & Roman, C. (2012) *Kamper i handikapprörelsen. Resurser, erkännande, representation*. Umeå: Boréa förlag.
- Korpi, W. (1988) Makt, politik och statsautonomi i det sociala medborgarskapets framväxt. En jämförande studie av 18 OECD-länder. *Sociologisk forskning*, (30): 1.
- Lundgren, K. (2003) *Åkes bok 2.0*. Halmstad: FUB.
- Meeuwisse, A. & Sunesson, S. (1998) Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis. *Socialvetenskaplig tidskrift* (5)2–3: 172–193.
- Phillips, A. (2000) *Närvarons politik. Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.
- Rydström, J. (2019) Disability, socialism and autonomy in the 1970s: case studies from Denmark, Sweden and the United Kingdom. I: *Disability & Society*, (39)9–10: 1637–1659.
- Åhman, A. (1976) *Om den offentliga vården. Byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen. En arkitekturhistorisk undersökning*. Uddevalla: Liber Förlag.

## Källförteckning

### *Protokoll från FUB:s arbetsutskott (AU)*

24/5 1958  
7/9 1958  
30/11 1959  
18/1 1960  
29/9 1960  
11/4 1960  
22/11 1960  
21/9 1960  
27/1 1962  
15/2 1963  
12/6 1963  
21/9 1963  
2/2 1964  
9/5 1964  
7/2 1965  
18/10 1965  
19/11 1965  
13/3 1966  
30/11 1966  
5/2 1967  
18/2 1968  
25/10 1969  
20/3 1970  
25/4 1970  
15/11 1970

***FUB:s landsmötesprotokoll***

1958

1960

1962

1964

1966

1968

***FUB:s verksamhetsberättelser***

1957 (i landsmötesprotokoll 1958)

1963 (i protokoll från arbetsutskottet 2/2 1964)

1967 (i protokoll från arbetsutskottet 18/2 1968)

***FUB:s föreningsstadgar***

1958 (i landsmötesprotokoll 1958)

1964 (i landsmötesprotokoll 1964)



*Johannes Lunneblad*

# Mellan kontroll och ansvarsgörande

En studie av personal inom polis, socialtjänst och  
skolas förståelse av ungas riskbeteende

## **Social control and responsabilization: A study of professionals' understanding of youth at risk**

In recent decades, Swedish society has been characterized by increased material wealth for most residents. At the same time, not everyone has been given the opportunity to take part in this development. The gaps between prosperity and poverty have increased over the last three decades. This has resulted in large groups of youth being forced to live a strictly limited life in segregation and poverty. Youth living under these circumstances are often viewed as being at risk. The purpose of the present study is to investigate how different professional groups – police officers, social workers and school health teams – describe various measures taken to handle youth at risk. The result shows a tendency to individualize and place the problem within the young people themselves, and reporting to the police becomes a form of repressive social prevention with the aim of discouraging young people from risky behaviour.

*Johannes Lunneblad*, professor i pedagogik vid Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande, Göteborgs universitet.

Kontakt: [johannes.lunneblad@ped.gu.se](mailto:johannes.lunneblad@ped.gu.se)

## Inledning

Ungdomar som växer upp i områden med hög arbetslöshet och låga skolresultat har i allt större utsträckning kommit att framställas, inte endast som att de befinner sig i en situation som är en risk för dem själva, utan även som att de utgör en potentiell risk för samhället. I Sverige har detta bland annat avspeglats i skärpta lagförslag för att motverka våld och social oro bland ungdomar. Ett led i denna riktning är det 34-punktsprogram som den svenska regeringen presenterade i september 2019 med förslag på skärpta straff, större befogenheter för polis och med åtgärder som även riktas mot barn under 15 år (SOU 2018:85). Mycket tyder på att detta är del av en övergripande förändring av den innebörd som ungdom och risk fått i den samtida samhällsutvecklingen. Flera av de bostadsområden som i statliga utredningar i mitten av 1990-talet benämndes som socialt utsatta – utifrån invånarnas låga inkomster – har sedan 2015 av polisen klassificerats som utsatta och särskilt utsatta områden utifrån den inverkan kriminaliteten har på lokalsamhället. Särskilt har oro påtalats för de ungdomar som växer upp i dessa områden och hur förhållanden i närområdet påverkar deras framtida möjligheter till studier och arbete (Holmberg 2016).

Sammantaget har detta har medfört att allt större krav riktas mot polis, socialtjänst och skola att förebygga och hantera risker för unga som växer upp i utsatta områden. Socialstyrelsen och Skolverket har exempelvis publicerat ett antal rekommendationer för hur polis, socialtjänst och skola bör hantera situationer när det finns oro och risker för ungdomar (Socialstyrelsen 2013; Skolverket 2009). Samtidigt har de ökade kraven på åtgärder medfört en otydlighet om gränserna för de olika organisationernas myndighetsutövande och ansvarsområden (Fransson 2019). I detta ligger att anställda inom polis, socialtjänst och skola i sitt arbete återkommande ställs inför situationer där de behöver bedöma vad som är en risk för en ung människa. Inom forskningen benämns ofta dessa yrkesgrupper som frontlinjebyråkrater (Lipsky 2010). Det som kännetecknar de här yrkesgrupperna är att de i det direkta mötet med invånarna har som uppgift att genomföra och upprätthålla en rad politiska beslut och lagar. Ofta rör det sig om komplexa frågor där också olika intressen och mål ställs mot varandra. Tvetydigheten blir ett hinder för vad som kan genomföras så väl som ett friutrymme och därmed också möjligheter till att fatta olika beslut utifrån den specifika situationen (Billig m.fl. 1988).

Det övergripande syftet i artikeln är att undersöka hur professionella som arbetar inom skola, socialtjänst och polis talar om risker för unga som växer upp i områden som av polisen definieras som utsatta områden. Denna fråga rymmer både intresset för hur ungdomar blir subjekt i de professionellas tal, men också ett intresse för hur problem och risker definieras genom de insatser som riktas mot ungdomar.

Inom socialt arbete, pedagogik och juridik har det över tid etablerats olika begrepp och tolkningsramar för professionella som möter ungdomar i sitt arbete (Follesø

2015; Foster & Spencer 2011; Foucault 1987; Hacking 1986). Sådana begrepp med relevans för denna studie är *ungdomar i riskzonen* och *normbrytande beteende*, som är vanligt förekommande i socialtjänstens arbete och inom barn- och ungdomspsykiatri (Socialstyrelsen 2020). I skolan förekommer begrepp som *oro* och *orosanmälan* (Skolverket 2009). Medan polisen använder formuleringen *riskerna att involveras i socialt nedbrytande beteende* som grund för insatser mot unga (SFS 2012:802). Olika professioner använder sig följaktligen av olika begrepp för att definiera risker i ungdomars livssituation. Begreppen är delvis överlappande men har även olika implikationer när de tillämpas i myndighetsutövning. I den här texten används begreppet *riskbeteende* som ett paraplybegrepp för det som även kan uttryckas som *grund för oro*, *normbrytande beteende* och *socialt nedbrytande beteende*.

## Litteraturgenomgång

I Sverige framhålls vanligen 1990-talet som en period då styrningen av samhället inom en rad områden förändrades från en socialdemokratisk välfärdsmodell till en modell där valfrihet och resultatnriktade mål och kvalitetsmått blivit allt vanligare (Therborn 2018). David Garland (2001) menar att steget till en marknadsinfluerad styrning av staten inneburit att samhällets syn på risker förändrats från ett myndighetsansvar till ett *ansvarsgörande* som fördelas över fler sektorer i samhället, där också kraven på det individuella ansvaret ökat. Det individuella ansvarsgörandet har stärkt den moraliska dimensionen av vad som är en risk och legitimerat straffrättsliga åtgärder och ökad kontroll av de individer som misslyckas med att leva upp till samhällets normer (se också Goddard 2012). Beteende- och samhällsvetenskapliga teorier om självkontroll och situationell brottsprevention har som ett led i denna utveckling fått stort genomslag som tolkningsramar och grund för olika insatser av riskhantering i samhället (Kelly 2001; Garland 1997).

Forskningslitteratur om ungdomars riskbeteende är internationellt minst sagt omfattande och domineras till stor del av studier som undersökt effekter av olika program och metoder (Herz 2016; Follesø 2015; Foster & Spencer 2011; Kelly 2001). I denna översikt behandlas studier om professionellas arbete inom polis, socialtjänst och skola. Tonvikten är på studier genomförda i Norden. Urvalet är gjort med avsikt att belysa hur de senaste decenniernas förändrade syn på utsatthet och risker får betydelse för polis, socialtjänst och skolas arbete med ungdomar i utsatta områden i Sverige. Förhoppningsvis kan också studien bidra till detta kunskapsområde.

De nordiska länderna har i internationella jämförelser länge framställts som ett undantag med fokus på behandling och vård i stället för straff för unga lagöverträdare, där grundprincipen varit att unga ska hållas utanför straffrättsliga åtgärder (Socialstyrelsen 2020; Nilsson, Estrada & Bäckman 2017). Denna bild kan emeller-

tid ifrågasättas. I Danmark och Sverige har det exempelvis skett en utveckling som resulterat i omfattande polisinsatser riktade mot specifika stads- och bostadsområden (Vainik & Kassman 2018; Balvig, Holmberg & Soei 2017; Bakkær Simonsen 2016; Foster & Spencer 2011). Studier har pekat på att följderna blir att även mindre förseelser oftare polisanmälas när polisen gör områdesfokuserade insatser med avsikt att störa kriminaliteten i grannskapet (Geller & Fagan 2019; Balvig, Holmberg & Soei 2017; Ramey 2015). Forskning har här pekat på betydelsen av hur poliserna upplevde den aktuella situationen och kontexten för hur de väljer att hantera det tolkningsutrymme som polislagen och brottsbalken erbjuder (Geller & Fagan 2019; Petersson 2015).

Insatser mot ungdomar som av olika anledningar riskerar att fara illa har historiskt varit en av kärnfrågorna inom socialt arbete (Socialstyrelsen 2020). Över tid har emellertid både perspektiv och formen av insatser skiftat (Harlow m.fl. 2013). Flera forskare menar att det skett en förändring mot ett större fokus på att motivera till egenansvar och självhjälp och färre program och stödinsatser (Kolind m.fl. 2017; Herz 2016; Gådin, Weiner & Ahlgren 2013; Goddard 2012). Ledorden i arbetet har blivit begrepp som dialog, lösningsorienterat och samskapande där utgångspunkten är en tilltro till individens egna kapacitet att förändra sin livssituation. Detta förhållningssätt framställs som ett steg bort från bilden av den passiva klienten som behöver någon som fattar beslut åt sig. Samtidigt pekar kritiska studier på att ett allt större ansvar har kommit att läggas på individen att själv finna lösningar till sina problem (Sandbjerg Hansen 2019; Harlow m.fl. 2013).

Jämte polis och socialtjänst är skolan en institution vars betydelse ofta nämns när ungdomars riskbeteende studeras. För att stödja ungdomar som av olika anledningar riskerar att inte uppnå målen är skolan skyldig att arbeta förebyggande (Gådin, Weiner & Ahlgren 2013). Forskning visar emellertid att det arbete som ska vara förebyggande i stället blir lösningsorienterat utifrån de situationer där problemen uppstår och att problemen oftast ses som burna av eleverna (Backlund 2007). Det går här att se en trend där diagnoser blivit allt vanligare förklaringsmodeller för både inlärningssvårigheter och ordningsproblem i skolan (Hjörne & Säljö 2019; Nilholm Almqvist, Göransson & Lindqvist 2013).

I den svenska skolan har det även blivit vanligare att sådant som tidigare beskrevs som bråk och konflikter mellan elever polisanmäls. Argumenten bakom denna utveckling är att det som är ett brott i samhället också är ett brott i skolan (Vainik & Kassman 2018). Detta har beskrivits som att det skett ett förrättsligande av skolan. Med förrättsligande avses att situationer som tidigare bedömdes som sociala och relationella problem allt oftare kommit att betraktas som juridiska frågor. Utvecklingen kan delvis förklaras genom ändringar i skolans styrdokument där socialpsykologiska definitioner har ersatts av juridiska begrepp. Lokalt har det även i ett flertal kommu-

ner och skolor använts särskilda blanketter från polisen för att polisanmäla situationer som ägt rum i samband med skoldagen (Fransson 2019). Sammantaget har det bidragit till att synen på sådant som tidigare beskrevs som konflikter och bråk oftare polisanmäls (Vainik & Kassman 2018; Brunila & Siivonen 2016; Ramey 2015).

## Urval och metod

Det empiriska materialet för studien utgörs av fjorton kvalitativa intervjuer med professionella som arbetar inom polis, socialtjänst och skola. Utgångspunkten för studien är en högstadieskola som är lokaliserad i en stadsdel som av polisen klassificerats som särskilt utsatt. Av personalen på skolan har rektor, specialpedagog, skolsköterska, biträdande rektor, skolpsykolog samt kurator intervjuats. Dessa personalkategorier ingår i elevhälsan och har ansvar för att behandla ärenden när det finns oro för en elev. Den stadsdel där skolan är belägen finns inom ett av polisens administrativa områden – som här fått namnet polisdistrikt Syd – och består av åtta olika stadsdelar i ett storstadsområde. Fem av dem klassificeras av polisen som särskilt utsatta. I studien deltar fyra poliser som i sitt arbete har erfarenhet av att möta ungdomar som bor inom distrikt Syd. Vidare intervjuas tre fältassistenter, som arbetar med uppsökande verksamhet riktad mot ungdomar inom polisdistrikt Syd, samt en socialarbetare, som har en tjänst inriktad mot ungdomar som delvis överlappar med polisdistrikt Syd. Samtliga intervjuer genomfördes på de professionellas arbetsplatser och spelades in via ljudinspelning. Intervjuerna pågick i cirka en timme. Ljudinspelningen har därefter skrivits ut. Typiska taluttryck, som exempelvis hummande, har utelämnats eller korrigerats för att stärka läsbarheten i den transkriberade texten. Arbetet med studien har utgått från Vetenskapsrådets etiska riktlinjer för information, samtycke, frivillighet och konfidentialitet. Utöver detta har även särskild hänsyn tagits till risken att identifiera de ungdomar som förekommer i de professionellas berättelser (Vetenskapsrådet 2017).

## Teoretiska utgångspunkter och analys

Vetenskapsområden som samhällsvetenskap och medicin har historiskt haft stort inflytande över socialt arbete och skolverksamhet samt för rättsstatens utformning av lagar och tillämpning av dessa i domstol och av polis. Inom dessa olika kunskapsområden har det utvecklats diskurser, kategorier, rutiner och tolkningsscheman för de frågor och problem som behandlas inom olika organisationer (Foucault 1987). För de professionella utgör sådana kunskaper diskursiva resurser i arbetet med att kategorisera vad som är en risk. Analysen av de professionellas berättelser är ett sätt att belysa hur lagar och direktiv formas och förhandlas utifrån den mening de tillskrivs

i relation till det dagliga arbetet (Lipsky 2010; Billig m.fl. 1988). Beroende på vad som framträder som riskbeteende inom de tolkningsramar som etablerats inom skola, socialtjänst och polis blir således möjliga åtgärder och perspektiv trovärdiga och förnuftiga, samtidigt som andra ingripanden och tolkningar kommer att framstå som mindre lämpade (Foucault 1987; Hacking 2004).

I analysen är begreppet *ideologiskt dilemma* ett nyckelbegrepp. Med ideologiska dilemman avses argument som står för olika positioner i relation till ett "problem" inom ett område. I det här fallet handlar det om hur personalen inom polis, socialtjänst och skola resonerar och berättar om hur de hanterar oro, normbrytande beteende och risker hos unga. Michel Billig med flera (1988) beskriver dilemman som *språkliga resurser* som i vid mening används för att resonera om ett fenomen. Utifrån denna teoretiska utgångspunkt ska motsägelser och skiftande perspektiv i individers berättelser inte i första hand betraktas som utslag av bristande logik eller inkonsekvens. I stället illustrerar motstridiga argument och på det sätt som personer växlar mellan olika perspektiv att den fråga som de diskuterar innehåller ett dilemma där det existerar olika ståndpunkter.

Analysen har genomförts genom att söka efter dilemman i materialet i de sammanhang där ord som *risk*, *bråk*, *kriminalitet*, *normbrytande beteende*, *skolfrånvaro* användes av de professionella. Materialet har därefter organiserats i olika teman utifrån 1) hur de professionella talar om risker för unga som växer upp i utsatta områden, 2) hur de ungdomar som förekommer i talet om risker beskrivs av de professionella samt 3) hur problem och risker definieras genom de insatser som riktas mot ungdomarna.

## Resultat

I följande del presenteras resultatet av studien. Denna del är organiserad under följande rubriker: *Risk: ett mångfacetterat begrepp*, *Diagnoser, offer och förövare*, *Kontroll och egenansvar*. Avslutningsvis diskuteras undersökningens slutsatser.

### ***Risk: ett mångfacetterat begrepp***

I rapporter, rekommendationer och utvärderingar från myndigheter är benämningen ungdomar i riskzonen en vanligt förekommande kategorisering som på olika sätt berör ungas liv (Socialstyrelsen 2020). Samtidigt är det tydligt att vad som kategoriseras som ett riskbeteende ofta är öppet för förhandling och olika tolkningar och framträder som ett dilemma för de professionella. I talet hos de verksamma inom socialtjänsten, och framför allt hos fältassistenter som arbetar med uppsökande verksamhet, är det lika mycket risken för att hamna i situationer där det *kan* förekomma risker som att vara involverad i sammanhang där det konkret förekommer våld, droger, stölder etc. som bestämmer vad som avses med att befinna sig i riskzo-

nen. I det exempel som följer är det en av fältassistenter som diskuterar svårigheten med att definiera vad som är ett riskfyllt beteende.

Vad som det innebär att vara i riskzonen är också en fråga som ständigt diskuteras. Det finns de som menar att befinna sig ute här i stadsdelen är att befinna sig i riskzonen. Att man hänger där andra ungdomar hänger. Andra menar att det är om man hänger kring unga som är tungt kriminella fast man inte själv är kriminell så är man i riskzonen. Men det är en fråga som ofta debatteras. (Fältassistent)

I exemplet ges situationen mening utifrån de risker som det innebär för individen. I stadsdelar där det finns ungdomar som är involverade i kriminalitet beskrivs det som en risk att befinna sig ute bland andra ungdomar. Sannolikt är det också så att även ungdomar som begår brott träffar vänner ute i närområdet, handlar i lokala butiker eller rör sig genom området på väg till och från andra områden i staden. Närheten till dessa individer och den möjliga samvaron i sig utgör här en risk. Det blir här tydligt hur en del stadsdelar mer än andra områden blir märkta av att associeras med risker för unga, där stadsdelen i sig tenderar att bli en riskzon. För de professionella kan det här vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ungdomar som träffas eller bara råkar befinna sig på samma plats och vad som potentiellt kan utgöra en grund för ett riskbeteende.

En liknande problematik i att definiera vad som är ett riskbeteende finns även i intervjuerna med polisen. I det exempel som följer är det en av poliserna som talar om svårigheterna att avgöra vilka individer som riskerar att involveras i kriminalitet.

Ungdomar här har ju jämfört med ungdomar i andra områden på ett annat sätt en regelbunden kontakt med polisen. Det är en situation som sticker ut och skiljer sig mycket jämfört med situationen i andra mer välmående stadsområden. När ungdomar samlas på torget i Västberga, då misstänker vi vanligtvis att de håller på med något. Det blir att vi utför skyddsvisitationer. Det är ju något som vi ofta gör här, jämfört med andra områden, och ibland har vi tyvärr fel. Ungdomarna har inte gjort något. Men ungdomar i en grupp som hänger sent på kvällen på torget, ja då ... Ibland har vi rätt, och ibland har vi fel. Jag förstår att oskyldiga ungdomar upplever det som kränkande att bli visiterade. Det är också något som de säger till oss. (Polis)

Till skillnad från i intervjun med fältassistenten är det centrala för polisen inte den risk som ungdomarna möjligen utsätter sig själva för, utan risken att det sker något brottsligt. Fel plats vid fel tidpunkt i fel sällskap blir i detta sammanhang tillräckliga skäl för att stoppas och visiteras. Den personliga integriteten riskerar vid de tillfäl-

lena att bli priset för polisens arbete med att fånga upp de individer som kan vara inblandade i kriminalitet. Svårigheten att identifiera vad som är ett brottsligt beteende medför på så sätt ett dilemma för polisen. Konsekvensen blir att ungdomar som bor i områden, som av polisen kategoriserats som särskilt utsatta, oftare än andra ungdomar behandlas som en risk enbart utifrån platsen de befinner sig på.

I skolpersonalens beskrivningar av de ungdomar som beskrivs väcka deras oro är bristen på studiero, närvaro och betyg återkommande teman. Utifrån skolans uppdrag är elevers närvaro och uppträdande i skolan onekligen nära relaterat till förutsättningen att lära och i slutändan hur elevens kunskaper bedöms. Vad som kategoriseras som ett riskbeteende i skolpersonalens berättelser är också framför allt situationer som är relaterade till undervisningen. I det exempel som följer är det rektorn som talar om individer som har ett riskbeteende.

Jag tror att det är framför allt när man ser att det inte blir någon respons. Det är återkommande. Det är framför allt att inte kunna lyssna på tillsägelser utan att man kraftigt reagerar tillbaka. För då någonstans också ... om man som lärare är ansvarig för lektionen och trygghet och säkerhet och att det ska vara lugnt och bra och så där. Att då ha elever som passerar dom gränserna. [...] Det blir en oro för att man ser att det är ett mönster på flera lektioner. Jag tycker att det är en varningssignal. (Rektor)

I detta skolspecifika exempel är det förmågan att anpassa sig till normer och regler i skolan som diskuteras. Rektorn beskriver elever som trots upprepade tillsägelser och samtal med skolans personal fortsätter att störa på lektionerna. Det oroande är framför allt elever som på ett kraftfullt sätt protesterar mot tillsägelser och tillrättvisningar. I en skolvardag där de flesta elever någon gång glömmer sig och pratar när de inte ska, inte alltid sitter stilla på sin plats och där knuffar och skämt ibland tangerar gränsen för vad vuxenvärlden kan tolerera är det något annat som i första hand väcker personalens oro. Det vill säga det beteende som avviker utifrån att individen bryter mot normer och regler i skolan och samtidigt inte visar förmåga att anpassa sig och utan större protester falla in i ordningen igen.

I intervjuerna med skolpersonalen kom även ungdomarnas normbrytande beteendemönster i skolan att beskrivas som relaterat till riskfaktorer utanför skoldagen. Men utifrån skolpersonalens perspektiv är det emellertid främst elevens närvaro, betyg och uppträdande i skolan som utgör vad som definieras som ett riskbeteende.

### ***Diagnoser, offer och förövare***

I följande avsnitt är fokus på hur individen framträder som subjekt i de professionellas tal. Inom olika institutioner finns det olika kategoriseringar av de individer som är föremål för institutioners insatser. Beroende på hur olika kategorier etablerats genom



lagar och policydokument hos polis, socialtjänst och skola framträder ungdomarna som subjekt på olika sätt (Foucault 1987; Hacking 1986). Detta är något som synliggörs i de professionellas tal om de individer de möter i sitt arbete. I intervjuerna med skolpersonalen är det kategorin elev som närmast uteslutande förekommer, oavsett om det är rektor, lärare, kurator, skolsköterska eller skolpsykolog som berättar. Kategoriseringen elev är också tydligt kopplad till olika skyldigheter och ansvar och mål för individen till skillnad från exempelvis kategorier som barn, tonåringar och ungdomar. En elev har skolplikt och personalen i skolan har inte bara skyldigheten att se att eleven inte far illa utan även att eleven når skolans kunskapsmål. Det blir också synligt under intervjuerna. I det exempel som följer är det skolsköterskan som beskriver elever på skolan som det finns en oro för:

Ja, de utsätter mycket! De stör mycket på lektionerna! Och vill man då inte medicineras. Ibland så har det hänt att vi har plockat ut dom inför klassen, och satt dom i en liten grupp. Där de inte är så många. Men där de verkligen får hjälp. Och där Skolverket tycker att det är okej alltså. Man försöker slussa tillbaka dom in i vissa ämnen i alla fall. Men vissa går inte. Och där kan det ju vara. Man kan ju *höra* kommentarer som: "Ahmed han är ADHD-unge." Säger dom. Det kan ju den personen säga om andra också. Så fort det är någon som är lite stökig: "Ja, han är ADHD:are."  
(Skolsköterska)

I exemplet talar skolsköterskan om elever som utsätter andra elever och stör undervisningen. Beteendet förklaras med att det handlar om elever som har diagnoser. Förklaringen stärks genom att påtala att det ibland även handlar om elever som inte vill medicineras. Samtidigt betyder det inte att alla elever som omtalas som att de har ADHD har utretts av en psykolog och fått en diagnos fastställd. Kategoriseringen ADHD blir på så sätt en vidare definition av de elever som bedöms som stökiga. En sådan förståelseram gör det även möjligt att som skolsköterskan uttrycker det: *plockat ut dem inför klassen och satt dem i en liten grupp*. Åtgärden möjliggörs och får legitimitet genom att hänvisa till de behov som kan relateras till kategorin ADHD.

I de professionellas berättelser blir kategoriseringen av de individer som de möter i sitt arbete öppen för olika tolkningar och bedömningar. För de fältassistenter och socialarbetare som möter ungdomar ute på gator, torg och fritidsgårdar är frågan om hur ungdomarna ska kategoriseras komplex. I dessa berättelser framträder individer som utsätter andra för kränkningar, våld och stölder men som också själva utsätts för liknande handlingar. Detta är tydligt i beskrivningen av situationer som när ungdomar gripits av polis eller tagits in till förhör. Nedan är det en av socialsekreterarna som berättar om sina erfarenheter av att arbeta med ungdomar:

Många av de ungdomar vi träffar har ju varit både gärningsman, brottsoffer eller vittnen innan. Det är ju inte så ... De här rollerna är väldigt otydliga. Jag har också varit inblandad i arbetet med center för unga brottsoffer. I början så tänkte vi så att det här är ett brottsoffer, och det här är en gärningsman. Men då det handlar om ungdomar är det inte så. Ena gången är de det ena, och andra gången det andra. Ungdomar rör sig emellan ... (Socialtjänst)

Temat där individen positioneras i relation till en övergripande utsatthet är något som återkommer hos de professionella som arbetar i nära anslutning till socialtjänstlagen. Ungdomarna som subjekt framträder i relation till olika händelseförlopp av risker. Det finns här ingen tydlig uppdelning mellan de ungdomar som är brottsoffer och förövare. I stället är det bilden av ungdomar som befinner sig i situationer där de beroende på olika skeenden blir offer, förövare eller vittnen. Något som beskrivs som att i en situation kan ungdomar vara det ena och vid ett annat tillfälle är de något annat. I följande exempel är det en av fältassistenter som berättar om de ungdomar som hon möter i sitt arbete.

Många av de ungdomar som vi möter berättar om att de varit i bråk i skolan. Men att det också är så mycket annat som inte funkar. ... Det är så mycket annat som gör att man mår dåligt och som gör att det tar sig uttryck i våld. Att man har det jobbigt hemma, att det är tufft i skolan, stora klasser och att man inte får det stöd man behöver. Man får bära skulden för en diagnos, och så får man ändå inte det stöd man behöver i skolan. (Fältassistent)

Beskrivningen av de ungdomar som fältassistenter träffar i sitt arbete kretsar kring individens utsatthet och sårbarhet. Subjektet framträder som en sårbar individ i en svår livssituation, där våldet blir framför allt en konsekvens och ett uttryck för individens mående. Det är flera aspekter av ungdomarnas liv som blir förklarande. Under intervjun exemplifieras det genom att tala om konflikter och svårigheter i skolan samt om problematiska hemsituationer. I detta sammanhang blir diagnoser ett stigma som individen tvingas bära snarare än något som ger mening och förståelse och stöd i skolan.

Skillnaden mellan fältassistenter och polisens perspektiv är tydlig i intervjuerna. Om individen i fältassistenternas tal positioneras utifrån omständigheter i skola, fritid och hem, så är det tydligt i polisens tal hur individen som subjekt framträder i relation till sina handlingar. I följande exempel är det en av områdespoliserna i distrikt Syd som berättar.

Det kan vara en grupp med 13-åriga killar, som har börjat utmärka sig. Med att utmärka sig menar jag att de är störiga. De går inte på lektionerna. När de hänger på fritidsgården är det ofta konflikter. Vi träffar på dem ute sent på kvällarna. Vi ser dem tillsammans med andra äldre ungdomar som vi vet håller på med narkotika.  
(Polis)

I intervjuerna med poliserna beskrivs individerna utifrån sina handlingar. Bakgrund och eventuella förklaringar till individens beteende är av underordnad betydelse. I exemplet talar polisen om individer som utmärker sig genom att vara störiga. Detta exemplifieras genom att hänvisa till frånvaro i skolan och att det är individer som ofta hamnar i konflikter på fritidsgården. Betydelse läggs också vid vilka tidpunkter på dygnet och tillsammans med vilka andra individer som polisen möter dem i sitt arbete. Utifrån dessa exempel framgår det att bedömningen av vilka individer som är en källa till oro till stor del är en tolkningsfråga och inte alltid liktydigt med att individerna i fråga är involverade i kriminalitet.

I den del som följer behandlas hur de professionella som arbetar inom polis, skola och socialtjänst beskriver de insatser som riktas mot individer som definieras ha ett riskbeteende och hur orsaken till problemen på så sätt också kan förstås mot bakgrund av de insatser som vidtas.

### ***Gränssättning och självkontroll***

Resultatet visar hur de professionella inom de olika yrkesgrupperna på olika sätt identifierar problemen som är till grund för insatserna. Det innebär att olika logiker och argument artikuleras i de olika yrkesgruppernas tal om individer som beskrivs ha ett riskbeteende (Hacking 2004). I intervjuerna med skolpersonalen beskrivs samtal med elevernas vårdnadshavare som en av de insatser skolan vidtar för att hantera elevers riskbeteende. Med den terminologi som personalen i skolan använder benämns dessa samtal som orossamtal. I exemplet nedan är det rektorn på skolan som utvecklar resonemanget om den betydelse som orossamtalen med vårdnadshavarna har för arbetet på skolan:

Samtal med elever och vårdnadshavare är oftast den effektivaste metoden när det ligger i gränslandet. Inte att någon sa "pucko" utan den ... men något mer eller någonting. Min erfarenhet är att på något sätt, då inser eleverna att: "Oj! Det här var verkligen att passera liksom." Jag tror nästan inte jag suttit med någon förälder som har sagt att det var bra gjort, utan föräldrarna sitter där också och känner att ... Ja, alltså dom vill ju att det ska gå bra för barnen ... Det skulle jag säga till 90 procent löser allting. Redan efter det mötet. Att det är så effektivt. (Rektor)

Utifrån rektors resonemang kan detta tolkas som att det är när eleven konfronteras med att föräldrarna fått vetskap om dess beteende som det sker en förändring. I beskrivningen av samtalet med vårdnadshavarna nämns inte betydelsen av att utreda orsaker eller upprätta handlingsplaner. Fokus är i stället på hur samtalet genom sitt signalvärde till eleven bidrar till att återställa ordningen. För att förstärka allvaret i situationen berättar rektor att det även händer att de bjuder in polisen att delta i sådana crosstamtal.

Vi har ett väldigt bra samarbete med polisen. Vilket gör att polisen är i skolan då och då. Inte bara för att hämta elever. Utan är med när vi lägger nivån. Vi ser exempelvis att det kan vara bra att vi har med en polis vid ett samtal med föräldrar och elev. (Rektor)

Rektorn talar här om betydelsen av mötet med polisen, eleven och dennes vårdnadshavare för att hantera händelser då det bedöms som att elever passerat gränsen för vad som tolereras. Mötet med vårdnadshavarna beskrivs som framför allt en viktig signal till eleven att den gjort fel. Betydelsen av att markera inför eleverna var gränsen går är också något som skolpersonalen nämner i samband med situationer som har lett till att elever har anmälts till polisen.

Polisanmälan är det ju dels för att markera att detta är en brottslig handling. Man markerar ... både till förövaren så att säga, men även till alla andra. Det märker vi ju att det har det största värdet egentligen. Eleverna ser att skolan agerar. Det är inte okej! ... Det är en symbolisk markering! Det är det! (Biträdande rektor)

I grunden kan detta begripas som att förståelsen av problemet handlar om att förlora kontrollen över ungdomarnas uppträdande. En polisanmälan blir i detta sammanhang – vilken mycket sällan leder till några rättsliga åtgärder för elever i högstadietåldern – ett sätt att visa att det är skolan och samhället som har makt att kontrollera gränserna för elevernas beteende.

I intervjuerna med polisen lyfts vikten av att göra en polisanmälan så att socialtjänsten kan stödja den individ som genom sitt beteende utgör en risk för sig själv och andra. Polisens ingripande blir det som initierar denna process i och med att det ofta leder till att en orosanmälan görs till socialtjänsten. Detta är något som de poliser som möter ungdomar genomgående betonar i talet om polisens insatser. Nedan är det en av poliserna som berättar:

Det kostar inget att anmäla så samhället kan få in den lägesbilden. Det kostar nästan inget för samhället att börja. ... Om alla insatser hela tiden hittar en förklaring. En rationell grund för att de slog. Då kanske det blir en fem eller sex slagsmål innan socialtjänsten får bilden, för de är de som ska ha bilden. Men väljer man inte att rapportera en 13-åring som slåss rejält. Det kan bli otroligt stora problem när de är 15 år. Jag tycker därför att det är viktigt att få in en lägesbild till socialtjänsten som ska hantera problem. Det finns en risk att när man inte gör en anmälan att bilden inte blir klar över eller risken hur stor, eller hur liten den är. Inte för att ett barn har varit i ett slagsmål en gång. Men när det är återkommande och i olika miljöer. Slåss på fritidshemmet, slåss på gatan och slåss i skolan. Då börjar man se att något inte är bra ... (Polis)

Polisen talar om anmälan som ett verktyg för att få en samlad bild av individens livssituation och beteende. Mot detta riktas kritiken att om sådant som händer i skolan och på fritiden betraktas som enskilda händelser, försvårar detta att en individs eventuella riskbeteende upptäcks. Det bakomliggande problemet framställs som att för få anmälningar görs och därigenom får inte socialtjänsten den information som de behöver för att stödja de individer som har ett riskbeteende. I förlängningen kan det leda till stora problem både för individen och samhället. En av poliserna i studien utvecklar detta i exemplet som följer:

Vi, som samhälle, anser att detta är ett sätt att hjälpa dem på längre sikt. Vi måste hjälpa dem att inse att man inte kan komma undan. De måste ta konsekvenserna för vad de gjort, för sitt beteende. Det är något man både gör för den här individen men också för de som är runt omkring. Att man visar att så här går det när man har gjort något som är fel. (Polis)

I denna beskrivning betonas återigen vikten av att samhällets resurser används för att komma till rätta med de individer som har ett riskbeteende. Polisingripandet ges även en moralisk dimension. Ingripandet blir ett tillfälle för individen att lära sig vad som är rätt och vad som är fel och ta konsekvenserna av sitt handlande. Eventuella åtgärder och straff beskrivs som att dessa också blir ett lärande för omgivningen att brottslighet straffas. Denna utsaga implicerar att polisingripandet handlar om mer än att stödja ungdomarna att ändra sitt beteende. Situationen som ska tillrättläggas genom polisens insatser handlar även om en bristande moral och rättskänsla hos individen som riskerar att spridas i samhället om inte de professionella som möter ungdomar i sitt arbete tydligt markerar vad som är rätt och vad som är fel. Det straff som möjligen blir en konsekvens av polisens ingripande blir i detta fall även en upprättelse för samhället och eventuella brottsoffer.

Fältassistenternas arbete handlar till stora delar om att söka upp och befinna sig i de miljöer där ungdomar finns. Men till skillnad från polisen, vars uppgift är att ingripa om det finns risk för att ungdomarna ska begå brott eller på annat sätt riskera en skadlig social utveckling, så handlar fältassistenternas arbete först och främst om att skapa en tillitsfull relation till de ungdomar som de möter. I det exempel som följer är det en av fältassistenterna i distrikt Syd som berättar om sitt arbete med att under dagtid träffa ungdomar i skolan.

Vi var främst i skolan för att skapa relationer. Ibland kunde vi stoppa ett bråk när man såg det. Så att vi sedan kunde jobba vidare med dem utanför skolan. Men det var inte därför vi var på skolan. Vi var där framför allt för att vi ville prata med ungdomarna. Vi fråga dem hur de gick i skolan, hur de mädde, vad de ville göra, vad de hade för mål. Sådana saker var vi där för att prata med ungdomarna om ... Tanken är att vi ska slussa dem vidare till något som inte är en riskzon. Kan vara en förening, fritidsgården ... Det kan vara ett annat umgänge också även om vi inte direkt kan slussa dem till det. Men vi kan försöka få dem att vilja välja ett annat umgänge. (Fältassistent)

Insatsen syftar till att motivera individen till att ändra sitt beteende. I intervjun beskrivs detta som att ställa frågor till ungdomarna om hur de mår och vad de vill med sina liv. Utifrån de intressen och behov som identifieras kan fältassistenterna ge förslag på olika aktiviteter och vara ett stöd genom fortsatta samtal. Orsakerna till att någon bedöms ha ett riskbeteende framställs som flera, men lösningen finns inom individen själv. Insatsen bygger på frivillighet och samtycke från de individer som fältassistenterna vänder sig till. Målet är vad som kan beskrivas som att utveckla självreglerande subjekt, ett subjekt som förmår att själv välja det eftersträvansvärda och önskvärda i samhället. Problemet blir på så sätt också individens bristande förmåga att ta ansvar för sina handlingar genom att välja fritidsaktiviteter och umgängen som bedöms som en risk för individen. Detta är något som ska lösas genom att fältassistenterna etablerar relationer och bygger upp ett förtroende med de individer som bedöms ha ett riskbeteende så att de kan hjälpa sig själva att göra bättre val.

## Diskussion

I Sverige och andra europeiska länder har våld och social oro bland ungdomar som växer upp i socialt utsatta områden framhållits som en allt viktigare samhällsfråga (Balvig m.fl. 2017; Bakkær Simonsen 2016; Foster & Spencer 2011). Detta har bidragit till att allt större krav ställs på polis, socialtjänst och skola att hantera frågor om risker, säkerhet och trygghet (Geller & Fagan 2019; Vainik & Kassman 2018; Holmberg 2016). I den här studien har syftet varit att undersöka hur professionella

som arbetar inom polis, socialtjänst och skola beskriver risker för unga som växer upp i utsatta områden. Frågeställningen rymmer både intresset för hur ungdomar blir subjekt i de professionellas tal samt ett intresse för hur risker definieras genom de insatser som riktas mot ungdomarna.

Resultatet visar hur olika professioner använder sig av olika tolkningsrepertoarer för att kategorisera unga med riskbeteende. Gemensamt är emellertid hur definitionen av riskbeteende kan förstås som ett ideologiskt dilemma, där svårigheten att avgöra vad som är en risk möjliggör för de professionella att förhålla sig till motstridiga argument och perspektiv (Billig m.fl. 1988).

I analysen framkommer att ett genomgående dilemma i de professionellas berättelser är spänningen mellan kontroll och ansvarsgörande. I intervjuerna med polisen beskrivs orsaken till problemen som samhällets bristande kontroll och förmåga att identifiera ungdomar med riskbeteende och ge ungdomarna de stöd de behöver. Polisens insatser beskrivs som ett sätt för samhällets institutioner att återta kontrollen över unga med riskbeteende genom att markera vad som är rätt och fel, genom att ansvarsgöra unga för sina handlingar (Geller & Fagan 2019; Balvig m.fl. 2017). Dilemmat att avgöra vad som är ett riskbeteende öppnar för möjligheten att argumentera för nödvändigheten av att använda repressiva metoder för att ge ungdomarna stöd. Insatser som orrossamtal och skyddsvisitationer blir både ett sätt att skydda ungdomarna från att involveras i brottslighet och ett sätt att skydda samhället från kriminalitet. Juridiskt befinner sig emellertid sådana insatser i en gråzon då insatser riktade mot individer under 18 år ska ha barnets bästa som utgångspunkt snarare än fungera avskräckande (Fransson 2019). Det finns en uppenbar risk att beteenden, som visserligen kan vara normbrytande men inte en lagöverträdelse, i och med polisens insatser kriminaliseras och att det i ett längre perspektiv försämrar relationen till de unga och försvårar polisens arbete.

I fältassistenternas berättelser gestaltas spänningen mellan ansvarsgörande och kontroll av hur de unga ska förmås att begära de rätta livsvalen. Ungdomarnas problem beskrivs som komplexa och beskrivs utifrån psykisk ohälsa, skolvårigheter och bristande relationer. Utifrån dessa förutsättningar innebär fältarbetarnas relationsbyggande arbetssätt en balansgång mellan att lyssna och faktiskt vidta åtgärder när det behövs. Det innebär ett dilemma att avgöra när fältassistenterna ska ingripa och när de ska ta ett steg tillbaka och hoppas på att det förtroende de bygger med ungdomarna över tid kan få dem själva att fatta rätt beslut. I dessa berättelser blir det också en motsättning i hur ungdomarna riskerar att själva hållas ansvariga för sina svårigheter och bristande förmåga till självkontroll (Sandbjerg Hansen 2019; Brunila & Siivonen 2016).

I skolpersonalens berättelser framträder ansvarsgörande och kontroll i relation till skolans normer och regler. Samtal med vårdnadshavare samt diagnoser och medicini-

nering innebär i detta fall att återfå kontrollen över individen (Hjörne & Säljö 2019; Ramey 2015). Diagnosen legitimerar dilemmat med att urskilja elever i särskilda undervisningsgrupper – något som annars är svårt att legitimera i ”en skola för alla” (Rocque m.fl. 2017; Nilholm m.fl. 2013). Tidigare forskning har visat att en diagnos möjliggör för skolpersonalen att behålla initiativet över de insatser som sätts in till skillnad från en orosanmälan till socialtjänsten. Vid en orosanmälan är eleven vanligen kvar i skolan, men ofta utan att skolpersonalen är delaktiga eller får information av socialtjänsten (Nilholm m.fl. 2013; Backlund 2007). Situationer då skolpersonalen väljer att göra en polisanmälan behöver också förstås utifrån detta perspektiv, eftersom en sådan anmälan mycket sällan leder till några rättsliga åtgärder (Fransson 2019). Utmaningen att stödja elever med riskbeteende är ofta mer komplex än att problemen kan lösas genom att klargöra om individen har gjort sig skyldig till ett brott eller inte (Vanik & Kassman 2018). Det är i stället främst som en symbolisk handling en polisanmälan får ett värde i skolan. Polisanmälan kan därför främst förstås som en *repressiv social prevention* med syfte att avskräcka elever från att bryta mot skolans normer och regler.

Avslutningsvis, resultatet visar att de professionella i studien beskriver ungas riskbeteende som en komplex och mångbottnad problematik. Samtidigt visar resultatet att ungdomarna genom de insatser som genomförs riskerar att själva ansvarsgöras för sina svårigheter. Frågan om skuld och straff flyttas fram då polisära åtgärder blir ett alternativ till sociala insatser och samverkan med vårdnadshavare.

## Referenser

- Backlund, Å. (2007) *Elevvård i grundskolan. Resurser, organisering och praktik*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bakkær Simonsen, K. (2016) Ghetto–society–problem. A discourse analysis of nationalist othering. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16(1): 83–99.
- Balvig, F., Holmberg, L. & Soei, A. (2017) *Tingbjergundersøgelsen. Om risikoadfærd og sociale overdri-velser blandt børn og voksne i Brønshøj og Tingbjerg*. København: AFFORD.
- Billig, M., Condor, S., Edwards, D., Gane, M., Middleton, D. & Radley, A. (1988) *Ideological dilemmas. A social psychology of everyday thinking*. London: Sage.
- Brunila, K. & Siivonen, P. (2016) Preoccupied with the self. Towards self-responsible, enterprising, flexible and self-centred subjectivity in education. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 37(1): 56–69.
- Follesø, R. (2015) Youth at risk or terms at risk? *Young*, 23(3): 240–253.
- Foster, K.R. & Spencer, D. (2011) At risk of what? Possibilities over probabilities in the study of young lives. *Journal of Youth Studies*, 14(1): 125–143.
- Foucault, M. (1987) *Övervakning och straff. Fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.
- Fransson, S. (2019) Rättssäkerhet för barn som åtalas för brott i och mot skolan. En rättsfallsstudie. I: S. Scheutz (red.) *Rättssäker utbildning*, 59–101 Iustus: Uppsala.



- Garland, D. (1997) Governmentality and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology. *Theoretical Criminology*, 1(2): 173–214.
- Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Geller, A. & Fagan, J. (2019) Police contact and the legal socialization of urban teens. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 5(1): 26–49.
- Goddard, T. (2012) Post-welfarist risk managers? Risk, crime prevention and the responsabilization of community-based organizations. *Theoretical Criminology*, 16(3): 347–363.
- Gådin, K.G., Weiner, G. & Ahlgren, C. (2013) School health promotion to increase empowerment, gender equality and pupil participation. A focus group study of a Swedish elementary school initiative. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 5(1): 54–70.
- Hacking, I. (1986) Making up people. I: T.C. Hellner, M. Sosna & D.E. Wellbery (red.) *Reconstructing individualism autonomy individuality and the self in the western thought*, 222–236. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hacking, I. (2004) Between Michel Foucault and Erving Goffman. Between discourse in the abstract and face-to-face interaction. *Economy and society*, 33(3): 277–302.
- Harlow, E., Berg, E., Barry, J. & Chandler, J. (2013) Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom. *Organization*, 20(4): 534–550.
- Herz, M. (2016) *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbekämpande extremism. En översyn*. Göteborg: Segerstedtinstitutet, Göteborgs universitet.
- Hjörne, E. & Säljö, R. (2019) Teaching and learning in the special education setting. Agency of the diagnosed child. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 24(3): 224–238.
- Holmberg, S. (2016) *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden* [Elektronisk resurs]. Brå, Brottsförebyggande rådet. [<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:BRA-675>].
- Kelly, P. (2001) Youth at risk. Processes of individualisation and responsabilisation in the risk society. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 22(1): 23–33.
- Kolind, T., Søgaard, T.F., Hunt, G. & Thylstrup, B. (2017) Transitional narratives of identity among ethnic minority youth gangs in Denmark. From collectivism to individualism. *Journal of Scandinavian Studies in criminology and crime Prevention*, 18(1): 3–19.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Nilholm, C., Almqvist, L., Göransson, K. & Lindqvist, G. (2013) Is it possible to get away from disability-based classifications in education? An empirical investigation of the Swedish system. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 15(4): 379–391.
- Nilsson, A., Estrada, F. & Bäckman, O. (2017) The unequal crime drop. Changes over time in the distribution of crime among individuals from different socioeconomic backgrounds. *European Journal of Criminology*, 14(5): 586–605.
- Petersson, O. (2015) *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Diss. Linnéuniversitetet.
- Ramey, D.M. (2015) The social structure of criminalized and medicalized school discipline. *Sociology of Education*, 88(3): 181–201.
- Rocque, M., Jennings, W.G., Piquero, A.R., Ozkan, T. & Farrington, D.P. (2017) The importance of school attendance. Findings from the Cambridge study in delinquent development on the life-course effects of truancy. *Crime & Delinquency*, 63(5): 592–612.
- Sandbjerg Hansen, C. (2019) Countering spatial alienation. Social work in a stigmatised neighbourhood in Copenhagen, Denmark. *Social Work & Society*, 17(1): 1–13.

- SFS 2012:802 [[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/polislag-1984387\\_sfs-1984-387](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/polislag-1984387_sfs-1984-387)]
- Skolverket (2009) *Kraften av samverkan. Om samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. En antologi om samverkan mellan skola, polis, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri*. Stockholm: Skolverket.
- Socialstyrelsen (2013) *Unga och brott i Sverige. underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2020) *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2018: 85 *Slopad straffrabatt för unga myndiga*. Stockholm: Norstedts juridik. [<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/12/sou-201885/>]
- Therborn, G. (2018) *Kapitalet, överheten och alla vi andra. Klassamhället i Sverige – det rådande och det kommande*. Lund: Arkiv förlag.
- Vainik, A.L. & Kassman, A. (2018) Police-reported school violence among children below the age of criminal responsibility in Sweden—signs of increased sensitivity and segregation. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 19(1): 61–77.
- Vetenskapsrådet (2017) *Good research practice – what is it? Views, guidelines and examples*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

*Patrik Karlsson, Lars Oscarsson, Ola Segnestam  
Larsson & Filip Wollter.*

# Enhetschefers syn på kunskapsformers och ramfaktorers betydelse för insatser inom socialtjänsten

## **Managers' perspective on the impact of knowledge and organizational conditions on the design of social services interventions**

Swedish and international research shows that social work intervention design is permeated by a plurality of discretionary actors, knowledge forms, and organizational conditions. Against this background, this paper presents the results of a national questionnaire survey that explored and compared the organizational conditions and knowledge base of intervention design in local public administrations in Sweden. The empirical material of this study was gathered through a questionnaire survey completed by managers in Swedish social services. The sampling method was stratified based on the number of inhabitants in the municipality where the local public administration unit was located. Sweden's 290 municipalities were divided into four strata. The data were analysed by descriptive statistical methods and correlation analysis (Spearman). The study found social work intervention design to be permeated by a pluralism of knowledge forms and organizational conditions. However, managers described some knowledge forms as more significant than others for the choice and design of interventions: professional experience-based knowledge, research-based knowledge, and evidence-based knowledge were described as the most significant. Client knowledge and layperson knowledge were described as the least significant, while organizational knowledge, such as local follow-ups and evaluations, was described as having a moderate impact on intervention design. When it comes to administrative and organizational conditions, financial restrictions were not reported as a crucial factor for the choice and design of interventions, while legislation and procurement were reported to have a greater impact.

*Filip Wollter*, doktorand, institutionen för socialvetenskap, Ersta Sköndal Bräcke högskola.

*Ola Segnestam Larsson*, ekonomie doktor, institutionen för socialvetenskap, Ersta Sköndal Bräcke högskola.

*Patrik Karlsson*, docent, institutionen för socialt arbete, Stockholm universitet.

*Lars Oscarsson*, professor, institutionen för socialvetenskap, Ersta Sköndal Bräcke högskola.

Kontakt: [filip.wollter@esh.se](mailto:filip.wollter@esh.se)

## Introduktion

I artikeln presenterar vi en nationell studie av enhetschefers syn på olika kunskapsformers och ramfaktors förekomst och betydelse för utbud och beslut om insatser inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Studien springer ur resultaten av en svensk policystudie på nationell nivå som visade att en rad kunskapsformer ses som eftersträvansvärda inom socialtjänsten (Wollter, Segnestam Larsson & Oscarsson 2021; studien presenteras i nästa avsnitt).

Det är väl belagt i internationell forskning att kunskap och andra faktorer är relaterade till val och utformning av insatser inom socialt arbete, inklusive kunskapsformer som vetenskaplig, professionell, organisatorisk och brukarkunskap (Drury-Hudson 1997, 1999; Osmond 2001, 2006; Pawson m.fl. 2003; Payne 2007; Trevithick 2008) och ramfaktorer som kostnadskontroll, granskningssystem och upphandlingsprocesser (Evetts 2002, 2003; Hall 2012; Lindgren 2014; Power 1997). Dessa förhållanden gäller antagligen också svensk socialtjänst. De här formerna och faktorerna kan ibland framstå som svärförenliga eller till och med i konflikt med varandra (Wollter m.fl. 2021). Samtidigt saknas det aktuella svenska studier som på en nationell nivå visar vilken utbredning och upplevd betydelse kunskapsformer och ramfaktorer har för kommunernas utbud och val av insatser.

Ett förhållande som gör socialtjänsten särskilt intressant och angelägen att studera är avsaknaden av en närmare offentlig reglering av vilka kunskapsformer och ramfaktorer som socialtjänsten och dess socialarbetare ska ta hänsyn till. I socialtjänstlagen specificeras inte närmare, med få undantag, vilka situationer som berättigar till stöd eller vilka insatser brukare inom socialtjänsten har rätt till. Detta då det ska finnas utrymme för lokal och individuell anpassning (Socialdepartementet 1979) och då kommunalt valda lekmän ytterst är ansvariga för att ange ramarna för detta handlingsutrymme. När det gäller kunskapsformer står det i socialtjänstlagens 3 kap. 3 § (SFS 2001:453): "Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet" och "För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet".

Det kan jämföras med hälso- och sjukvården där 6 kap. 1 § i patientsäkerhetslagen (SFS 2010:659) säger att personalen "ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet". Inom hälso- och sjukvården krävs det också av Socialstyrelsen legitimerad personal för att utföra kvalificerade bedömningar och insatser. Avsaknaden av en legitimerad profession med specifikt utpekade kunskaper i kombination med ett lokalpolitiskt lekmanansvar har bidragit till att socialtjänsten som praktik- och politikområde kan kolonieras av olika intressegrupper och vetenskapliga, ideologiska och politiska perspektiv. Här finns också antagligen en av förklaringarna till att socialtjänsten blivit ett av de välfärdsområden som är föremål för statens ambitioner för en ökad kunskapsstyrning av verksamheten – och där den

medicinska kliniska forskningen och praktiken i form av evidensbaserad medicin utgör en förebild (Regeringen 2014).

Trots att en pluralism av kunskapsformer och ramfaktorer är väl belagd och att den offentliga regleringen tycks främja denna pluralism har tidigare forskning främst fokuserat på enskilda former och faktorer. Forskning som omfattar flera former och faktorer, och där pluralismen i sig är i fokus, är sällsynt. Syftet med denna studie är därför att genom en nationell enkätstudie riktad till enhetschefer inom socialtjänstens barn- och familje- samt missbruksverksamheter beskriva och analysera deras syn på olika kunskapsformers och ramfaktorers förekomst i landets kommuner och i vilken utsträckning de anses påverka utbud och val av insatser. Artikeln utgör därmed ett bidrag för att förstå kunskapsformernas och ramfaktorernas relativa påverkan och grad av samexistens för utbudet och valet av insatser inom socialtjänsten. Tre forskningsfrågor styr studien:

- a. Vilken utbredning och påverkan har olika kunskapsformer och organisatoriska ramfaktorer enligt enhetscheferna?
- b. Vilken karaktär har de olika kunskapsformerna enligt enhetscheferna?
- c. Finns det skillnader i uppfattningen om de olika kunskapsformernas och ramfaktorernas påverkan beroende på kommunstorlek och verksamhetsinriktning?

Artikeln bygger på data från en nationell enkät riktad till enhetschefer för ett urval av Sveriges kommuners barn- och familje- respektive missbruksverksamheter. I artikeln diskuterar vi också några tänkbara förklaringar till den bild av praktiken som studien ger och till utvecklingen av en ökad statlig styrning av socialtjänstens kunskapsformer och ramfaktorer som också återspeglas i våra resultat.

I artikeln definierar vi kunskapsformer som normativa utsagor om lämpliga eller prioriterade kunskaper som socialtjänsten enligt nationella policydokument bör eller ska grunda sitt utbud eller val av insatser på. Kunskapsformerna är hämtade från den nationella polycystudie som nämndes inledningsvis och som beskrivs närmare i nästa avsnitt. Begreppet ramfaktor utvecklades av pedagoger i Umeå under 1960-talet och avsåg förhållanden utanför lärarens direkta kontroll som påverkar undervisningen och som bidrar till att på olika sätt främja eller hämma den (Dahllöf 1967) – exempelvis tid, lokaler och styrdokument. I den här studien avses med ramfaktor faktorer utanför socialsekreterarens direkta kontroll som i forskningen har identifierats ha stor påverkan på hur utbud och beslut om insatser faktiskt gestaltats: kostnader, tillgänglighet, lagstiftning och ramavtal.

## En svensk policystudie

Ovan hänvisas till resultaten från en svensk policystudie på nationell nivå (Wollter m.fl. 2021). Studiens övergripande syfte var att studera och analysera förekomsten av olika kunskapsformer i policydokument under perioden 1992 till 2015 med relevans för socialtjänstens barn- och familje- samt missbruksverksamheter. Studien genomfördes i form av en genomgång av tidigare forskning om kunskapsformer inom socialt arbete och en innehållsanalys av typen *directive approach* (Hsieh & Shannon 2005) av policydokument på regeringens, ett antal myndigheters och Sveriges Kommuner och Regioners webbplatser. Myndigheterna var Socialstyrelsen, Riksrevisionen (tidigare Riksrevisionsverket) och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. Följande kunskapsformer identifierades i policydokumenten och det är också dessa som används i artikeln:

- Professionell kunskap: socialarbetarens egna kunskaper som de skaffat sig genom utbildning och yrkeserfarenhet.
- Vetenskaplig kunskap: forskningsstudier och systematiska kunskapssammanställningar.
- Organisationskunskap: lokala uppföljningar och utvärderingar, utredningsstöd och standardiserade bedömningsinstrument.
- Brukarkunskap: underlag från brukarorganisationer och brukarråd, egna brukaruppföljningar och den individuella brukarens erfarenheter av sina problem, behov och önskemål.
- Evidensbaserad praktik: vetenskaplig kunskap såväl som professionell och brukarkunskaper.
- Lekmannakunskap: de lokala politikernas kunskaper, uppfattningar och värderingar gällande utbud och beslut om biståndsinsatser.

Det ska noteras att kunskapsformerna inte är analytiskt renodlade kategorier med de sedvanliga krav som kan ställas på sådana, utan definierade så som de framträder i tidigare forskning och nationella policydokument. Så kan till exempel professionell kunskap och vetenskaplig kunskap behandlas som separata storheter utan att deras hemhörighet i evidensbaserad praktik också kommenteras. Det är samtidigt vanligt att till exempel professionell respektive vetenskaplig kunskap ses som delar av den kunskapsmassa som utgör, eller bör utgöra, grunder för socialt arbete.

Indelningen i dessa kunskapsformer är därför generellt inte självklar utan given av hur de definieras och beskrivs i tidigare forskning och i de studerade policydokumenten. Men eftersom en central ambition i studien är att studera i vilken utsträckning kunskapsformerna som är identifierade på den nationella policynivån återfinns inom den kommunala socialtjänsten, har vi behållit policynivåns beskrivningar av dem.

Flera forskare har också kritiserat beteckningar och beskrivningar av enskilda kunskapsformer. Till exempel anger Avby (2015) att inte ens experter kan enas om en definition av evidensbaserad praktik, Gambrell (2006) att olika definitioner av evidensbaserad praktik leder till olika inriktningar i praktiken och Gegner, Righard och Denvall (2018) att praktiker tolkar begreppet evidensbaserad praktik på olika sätt. När Nilsson och Sunesson (1988) undersökte kunskapsanvändning i 15 svenska kommuner drog de slutsatsen att vilken funktion vetenskap kommer att få i praktiken bestäms av den kontext den används inom. Den kan därmed användas i olika syften, exempelvis som stimulans till nya tankebanor eller som politiskt slagträ. Vetenskapliga kännetecken som standardiserad metod påverkar dock inte dess funktion eller användning.

I genomgången av tidigare forskning nedan relaterar vi kunskapsformerna ovan till andra forskares ambitioner att sammanställa och kategorisera de kunskapsformer som förekommer, eller anses bör förekomma, inom socialt arbete.

## Tidigare forskning

Internationell forskning har under en längre tid uppmärksammat att det sociala arbetet har ett "tvetydigt och ambivalent förhållande till sin vetenskapliga kunskapsbas" (vår översättning) (Sheppard 1995 s. 265). Ett flertal forskare har försökt undersöka och kategorisera de kunskapsformer som påverkar. Till exempel föreslår Trevithick (2008) att socialt arbete och dess beslutsfattande är grundat på tre kunskapsformer. Den första är teoretisk kunskap som bland annat ökar förståelsen för människor och historia, analyserar rollen och syftet med socialt arbete samt skapar förhållningssätt och metoder i arbetet. Den andra är faktisk kunskap som statistik, uppföljningar och utvärderingar liksom kunskap om lagstiftning och policy. Slutligen uppstår praktisk kunskap i handling och aggregeringen av dokumenterad erfarenhet. Pawson med flera (2003) å sin sida föreslår att socialt arbete är baserat på organisatorisk kunskap (verksamhetens standards), praktikerkunskap baserad på erfarenheter och kunskap om klientens situation som härrör från klientens utsagor, vetenskaplig kunskap och kunskap om ideologi och politik.

Drury-Hudsons (1999) kategorisering är relativt lik både Pawsons med flera och Trevithicks, men är uppdelad något annorlunda. Kategoriseringen inkluderar 1) teoretisk kunskap synonymt med forskningsbaserad kunskap; 2) empirisk kunskap, som innebär systematisk datainsamling av praktikens erfarenheter; 3) procedurkunskap om den organisatoriska och juridiska kontexten; 4) personlig kunskap utvecklad under ett livslångt lärande och 5) praktisk visdom som utvecklas genom att systematisera och dokumentera arbetet. Sheppard (1995) slutligen föreslår tre, något mer övergripande kategorier: kunskap som kommer ur vardagen och att leva och verka

i ett samhälle, kunskap som kommer från samhällsvetenskapen och kunskap som kommer från det sociala arbetets praktik.

Även om forskarna ovan specificerar och ibland använder olika begrepp kan vi konstatera att det är tre mer övergripande kunskapsformer som återkommer: erfarenhetsbaserad praktiker- eller praktikkunskap, empirisk eller vetenskaplig kunskap och en mer allmän, social kunskap kring människan och samhället.

Om vi vänder oss mot studier av svensk socialtjänst visar de på en kunskapspluralism både på den statliga policynivån (Wollter m.fl. 2021) och i den lokala praktiken (Avby 2015; Blom, Morén & Nygren 2013; Nordlander 2007). Studier visar vidare att professionell och kollegial kunskap har en central roll vid val av insatser (Avby 2018; Nordlander 2007; Tengvald 2006; Wingfors 2004) och att vetenskap och evidensbaserad praktik har fått en alltmer framskjuten plats (Bergmark & Lundström 2008; Liljegren & Parding 2010). Denna utveckling har till stor del drivits på av statliga myndigheter (Socialdepartementet 2008; Socialstyrelsen 2011) och en ökad statlig kunskapsstyrning, bland annat i form av sammanställningar av vetenskapliga effektstudier av olika behandlingsmetoder (Alm 2015; Bergmark, Bergmark & Lundström 2011; Soydan 2010). Det finns också forskning som visar att utbildning och statens projektmedel är viktiga faktorer som bidrar till att sprida kunskap till praktiken (Billsten 2019).

Samtidigt har brukarens erfarenheter lyfts fram som en specifik kunskapskälla (Eriksson 2015, 2017), särskilt om erfarenheterna har bearbetats och delats med andra i samma situation (Karlsson 2016). Kunskap som aggregeras på lokal organisationsnivå, till exempel genom standardiserade bedömnings- och utredningsstöd, lokala uppföljningar och utvärderingar, har också lyfts fram som viktiga för val och motivering av insatser (Alexanderson 2006) och för att styra verksamheter (Shanks 2016; Shanks, Lundström & Bergmark 2014). Det finns också studier som visar hur lekmännen i socialnämnden påverkar professionen och etablerar en normativ standard för vilka beslut och val av insatser som kan passera socialnämnden (Forkby, Höjer & Liljegren 2014, 2016).

Det finns även studier av enskilda kunskapsformer inom det sociala arbetets praktik. En studie från slutet av 1990-talet visar att vetenskapliga resultat inte användes i någon större utsträckning och att det viktigaste för yrkesutövningen var det man lärt sig själv inom ramen för sitt arbete (Bergmark & Lundström 2000). En uppföljande studie tio år senare visar att socialarbetare har blivit mer positivt inställda till att använda vetenskaplig kunskap och evidensbaserad praktik (Bergmark & Lundström 2008). En enkätundersökning från Socialstyrelsen (2017) till enhetschefer inom socialtjänsten vid fyra tillfällen mellan 2007 och 2016 visar däremot att användningen av evidensbaserad praktik är generellt sett oförändrad över tid och att frontlinjearbetare inte anses ha tillräcklig kompetens för att söka och värdera evidens. Nykänen (2017)



jämför argument och motargument för en upplyst praktiker och riktlinjeversion av evidensbaserad praktik och föreslår stabilitet och kontinuitet samt närhet och tvärvetenskaplighet som viktiga komponenter för att utveckla organiseringen av evidensbaserad praktik. Studier visar också på en uppdelning bland socialarbetare mellan förespråkare för vetenskaplig respektive erfarenhetsbaserad lokal kunskap (Denvall 2001; Tydén, Josefsson & Messing 2000). De senare ser ofta den vetenskapliga kunskapen som mindre användbar eller baserar sina beslut främst på brukarkunskap, erfarenhetsbaserad och kollegial kunskap (Börjeson 2006; Avby 2015; Avby, Nilsen & Ellström 2017). Gambrill (2019) argumenterar för att egenskaper i forskningens praktik kan försvåra för socialarbetare att ta till sig och använda resultat från vetenskaplig kunskap.

När det gäller ramfaktorer kan forskningen om socialtjänsten delas in i tre kategorier som påverkar utbud och val av insatser: upphandling och kontrakt drivet socialt arbete, budget och ekonomi samt lokala riktlinjer. Lindqvist (2014) visar exempelvis på fyra olika problem när det gäller upphandling och kontrakt drivet socialt arbete: 1) att specificera och mäta god kvalitet, 2) att utföraren efter ett tag har bättre kunskap om brukaren än beställaren, 3) att socialtjänsten är både köpare och medproducent av vården och 4) att förutse positiva utfall. Andra problem som forskningen påvisat är att många kommuner är oerfarna som upphandlare (Forkby & Höjer 2008) och att målen för den upphandlade vården kan vara vagt formulerade (Höjer & Forkby 2011). När det gäller den andra kategorin, budget och ekonomi, visar forskning på en allmän internationell trend där kostnader får ökad påverkan på val av insats (Harlow 2003), vilket även är giltigt i Sverige (Shanks 2016).

Budgetansvar har också flyttats nedåt mot lägre chefsnivåer inom individ- och familjeomsorgen (Shanks 2016). När det gäller hur lokala riktlinjer påverkar val och utformning av insatser visar exempelvis Åström (1988) att kommunala riktlinjer är den första skriftliga juridiska källa som en stor majoritet av socialsekreterarna konsulterar vid behov av juridisk vägledning. Resultatet bekräftar Stranz (2007) som menar att kommunala riktlinjer fått en ökad betydelse för beslutsfattande inom individ- och familjeomsorgen. Kjellbom (2009) visar samtidigt att kommunala riktlinjer inom samtliga kommuner i Stockholms län innefattar väldigt olika syn på eget ansvar när det gäller rätten till bistånd för hyresskuld. Det finns också svensk forskning som undersöker hur tjänstemän prioriterar mellan olika former av ramfaktorer och där ett resultat är att de flesta ramfaktorer ses som betydelsefulla (exempelvis Wörlén 2010).

Sammanfattningsvis visar genomgången av tidigare forskning att socialtjänstens utbud och val av insatser präglas av olika kunskapsformer och ramfaktorer. Genomgången visar också på statens intresse för vetenskaplig kunskap och evidensbaserad praktik, att enskilda kunskapsformer i varierande grad används inom

det sociala arbetet och att det finns skillnader i synsätt mellan socialarbetare. Vidare framkommer att det finns ett behov av fler studier som ser till kunskapsformernas och ramfaktorernas utbredning och karaktär. Till exempel i vilken grad två eller fler kunskapsformer eller ramfaktorer samtidigt påverkar socialtjänstens insatser och vilka likheter och skillnader som kan finnas mellan kommuner och inom individ- och familjeomsorgen.

## Material och metod

Studien ingår i ett större projekt som studerar kunskapsformer och deras användning inom socialtjänstens barn- och familje- samt missbruksverksamheter. Valet av verksamheter motiveras av de senaste decenniernas diskussioner och att forskning om och metodutveckling av socialtjänstens användande av kunskap i stor utsträckning fokuserat på dessa verksamheter (se t.ex. Shaw m.fl. 2009; Bergmark, Skogens & von Greiff 2014). I projektet ingår en enkätstudie riktad till enhetschefer i ett stratifierat urval av Sveriges kommuner. Det är den studien och dess resultat som presenteras i denna artikel.

Baserat på folkmängd år 2018 rangordnades kommunerna i fyra stratum och i varje stratum slumpades ett procentuellt urval kommuner fram – totalt 94 stycken. Det procentuella urvalet kommuner utgår ifrån ett tillvägagångssätt använt av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR personlig kommunikation 2017-02-15). Mot bakgrund av att några få, stora kommuner bedriver en stor andel av den kommunala verksamheten i Sverige är ambitionen med tillvägagångssätt att få en skälig mängd svar från de befolkningsmässigt större kommunerna och för att det totala antalet svar ska kunna representera den samlade kommunala verksamheten i Sveriges kommuner. Hälften av enkäterna skickades till barn- och ungdomsenheter och hälften till missbruksenheter inom dessa kommuner. I vissa kommuner i stratum 1, mer än 100 000 invånare, var verksamheterna stads-, kommundels- eller distriktsuppdelade. Dessa kommunområden har betraktats som egna undersökningsenheter, vilket resulterade i totalt 188 enheter eller respondenter (se tabell 1).

I varje kommun i urvalet söktes via kommunens webbplats och eller telefonväxel uppgifter om e-postadress till enhetschef eller motsvarande för barn- och ungdomsenheter respektive vuxna missbruksenheter. Till dessa i de 188 utvalda enheterna skickades en webbenkät och påminnelser gjordes per e-post och via telefonsökning. Den huvudsakliga materialinsamlingen pågick mellan april och augusti 2018.

Tabell 1. Urval av enheter och svarsfrekvens efter kommunernas invånarantal

	Antal invånare	Antal enheter	Urval (% , n)	Svarsfrekvens (% , n)
Stratum 1	100 001–	80	100 % – 80 st	56 % – 45 enheter
Stratum 2	40 001–100 000	100	50 % – 50 st	48 % – 24 enheter
Stratum 3	20 001— 40 000	116	20 % – 24 st	58 % – 14 enheter
Stratum 4	– 20 000	336	10 % – 34 st	47 % – 16 enheter
<b>Totalt</b>		<b>632</b>	<b>30 % – 188 st</b>	<b>53% – 99 enheter</b>

Den slutgiltiga svarsfrekvensen blev 53 procent. En bortfallsanalys visar en relativt jämn fördelning av bortfallet på mellan 44 och 53 procent mellan stratumen. Däremot finns en snedfördelning mellan verksamhetsområden där fler barn- och ungdoms- än missbruksenheter besvarat enkäten: 48 (49 %) barn- och ungdomsenheter mot 32 (32 %) missbruksenheter. Snedfördelningen kan delvis förklaras av att 19 respondenter i enkäten angav att de arbetade integrerat med både barn och ungdomar och vuxna missbrukare. Det vill säga enheter som i vår urvalsprocess framstått som antingen barn- och ungdoms- eller missbruksenheter för vuxna. Vi har valt att göra dessa enheter till en egen analyskategori vid jämförelser mellan olika verksamhetsområden för att få så verksamhetsnära analyser som möjligt. Analyser har också gjorts för att kontrollera om snedfördelningen av bortfallet har påverkat resultaten. Slutsatsen är att det rör sig om relativt små eller inga skillnader mellan de olika verksamhetsområdena.

Innehållet i enkäten utgår ifrån den tidigare nämnda policystudien i vilken sex olika kategorier av kunskapsformer kunde identifieras som mer eller mindre permanenta i nationella policydokument under de senaste decennierna (Wollter m.fl. 2021). Stommen i enkäten utgörs av en uppsättning frågor med fasta svarsalternativ om respektive kunskapsform anses påverka utbudet och valet av insatser vid enskilda biståndsbeslut. Det innebär frågor om hur och i vilken utsträckning respektive form påverkar processen, men även frågor om dess relation till andra kunskapsformer, anledningar till att kunskapsformen används och vilka aktörer som söker påverka att den används. Det finns också ett antal frågor om faktorer av ramkaraktär, som kostnader, ramavtal och tillgänglighet, påverkar utbud och val av insatser. Faktorerna har valts eftersom de aktualiserats i den offentliga debatten, inom forskningen och i kontakter med praktiken.

Materialet från enkäten har sammanställts och analyserats med hjälp av statistikprogrammet SPSS. I första hand redovisas resultaten med hjälp av deskriptiv statistik i relation till de två första forskningsfrågorna. Vi har också undersökt korrelationer mellan kunskapsformer och ramfaktorer samt kommunstorlek och verksamhetsinriktning i enlighet med den tredje forskningsfrågan. En ambition med enkäten är att kunna presentera data på nationell nivå om kunskapsformer och ramfaktorer inom

de aktuella delarna av socialtjänsten. Ett i vissa avseenden jämförbart material har vad vi vet inte presenterats sedan Bergmark och Lundströms (2000) studie om socialarbetares kunskapssyn där data samlades in under 1998, det vill säga för mer än 20 år sedan.

När det gäller resultatens generaliserbarhet bör några förhållanden uppmärksammas. Bortfallet uppgår till 47 procent, vilket i dag får anses vara relativt måttligt för nationella enkäter. Som jämförelse har den senaste så kallade SOM-undersökningen från SOM-institutet vid Göteborgs universitet en liknande bortfallsprocent (Tipple & Weissenbilder 2019) och den senaste folkhälsoenkäten från Folkhälsomyndigheten (Statistiska Centralbyrån 2018) ett bortfall på 58 procent. Eftersom bortfallet är relativt jämnt fördelat över urvalsgrupperna, torde svaren också vara relativt representativa för kommunurvalet, dock med två reservationer. En gäller missbruksenheter, som är överrepresenterade i bortfallet, och den andra en osäkerhet om hur representativa de integrerade verksamheterna är för bas- och urvalspopulationen. För dessa verksamheter bör resultaten tolkas med extra försiktighet.

## Resultat

Resultatpresentationen sker utifrån våra tre forskningsfrågor: vilken utbredning och påverkan olika kunskapsformer och ramfaktorer har, kunskapsformernas karaktär enligt enhetscheferna samt om det finns skillnader i resultaten beroende på kommunstorlek och verksamhetsinriktning.

### *Kunskapsformernas och ramfaktorernas utbredning och påverkan*

Resultaten visar att tre kunskapsformer i högre grad än övriga anges påverka både utbud och val av insatser (se tabell 2). Det gäller evidensbaserad praktik, vetenskaplig och professionell kunskap som har uppgetts av cirka 90 procent av respondenterna. Organisatorisk kunskap intar en mellanposition medan brukar- och lekmanakunskap är de kunskapsformer som angetts i lägst grad. De senare avviker också på så sätt att flera kommuner angett att de inte alls påverkar utbud eller val av insatser.

Tabell 2. Andel enheter som anger att viss kunskapsform påverkar utbud och val av insatser (procent, n = 99).

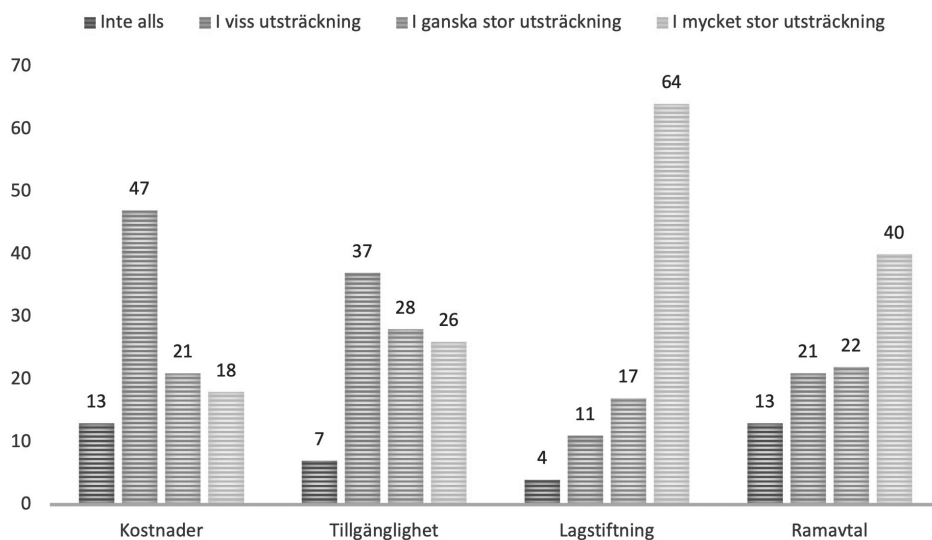
Kunskaps- formen påverkar	Professionell kunskap (%)	Vetenskaplig kunskap (%)	Organisatorisk kunskap (%)	Brukar- kunskap(%)	EBP (%)	Lekmanna- kunskap (%)
enbart utbud	0	0	3	3	2	10
enbart val av insats	7	4	9	14	4	12
både utbud och val av insats	89	91	78	60	93	41
inte alls	0	0	6	14	0	28
vet inte	4	5	4	9	1	9
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Om vi analyserar hur antalet angivna kunskapsformer fördelar sig (se tabell 3), anger en mycket stor majoritet att fem eller fler kunskapsformer påverkar både utbud och valet av insatser. 41 procent anger samtliga sex kunskapsformer. Enheter som sägs arbeta utifrån ett fåtal kunskapsformer är med andra ord sällsynta och resultaten pekar mot att det existerar en utbredd kunskapspluralism inom socialtjänstens barn- och familje- samt missbruksenheter.

Tabell 3. Antal och andel enheter som anger att ett visst antal kunskapsformer påverkar utbud och val av insats (n = 99).

Antal kunskapsformer	Antal respondenter	Procent
Sex kunskapsformer påverkar	41	41,4
Fem kunskapsformer påverkar	41	41,4
Fyra kunskapsformer påverkar	14	14,1
Tre kunskapsformer påverkar	2	2,0
Två kunskapsformer påverkar	1	1,0
En kunskapsform påverkar	0	0
Ingen kunskapsform påverkar	0	0
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>100,0</b>

Ser vi till ramfaktorer visar enkätsvaren att det främst är lagstiftning följt av ramavtal som anges påverka beslut om insatser (se figur 1) medan faktorer som tillgänglighet och kostnader gör det i mindre utsträckning. Samtidigt svarar en tredjedel av respondenterna på en fråga om insatser utanför grundutbudet av upphandlade insatser att sådana beviljas ”i ganska stor utsträckning”.



Figur 1. I vilken utsträckning olika ramfaktorer anges påverka beslut om insatser (procent, n = 99).

Om vi på motsvarande sätt som med kunskapsformer ser till hur antalet angivna ramfaktorer fördelar sig (se tabell 4) uppger knappt hälften av enheterna att tre eller fyra faktorer påverkar valet av insatser medan en fjärdedel uppger att en eller ingen faktor gör det.

Tabell 4. Antal och andel enheter som anger att ett visst antal ramfaktorer påverkar val av insats (n = 98).

Antal ramfaktorer	Antal respondenter	Procent
Fyra ramfaktorer påverkar	26	26
Tre ramfaktorer påverkar	19	19
Två ramfaktorer påverkar	28	28
En ramfaktor påverkar	19	19
Ingen ramfaktor påverkar	6	6
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>99</b>

### ***Kunskapsformernas karaktär***

Vilken karaktär har de olika kunskapsformerna? I enkäten har vi med ett antal frågor med fasta svarsalternativ frågat enhetscheferna vilka mer specifika underkategorier av kunskapsformer eller kunskapsstöd som inom respektive kunskapsform främst påverkar valet av insatser. Underkategorierna är identifierade i den nationella poli-

cystudien utifrån de beskrivningar som ges där av vad som i olika policydokument menas med professionell kunskap, vetenskaplig kunskap etcetera. Som tidigare påpekats om de olika kunskapsformerna, innebär det att inte heller underkategorierna är analytiskt renodlade utan kan "dela" snarlika underkategorier. Så till exempel återfinns underkategorin "brukarkunskap" under kunskapsformen evidensbaserad praktik och också, ytterligare specificerat, under kunskapsformen brukarkunskap. Lekmannakunskap var inte inkluderad i denna del av enkäten eftersom det inte funnits stöd i tidigare forskning för att närmare undersöka lekmannakunskapens karaktär. Resultaten presenteras i tabell 5.

Tabell 5. Vanligaste specifika typerna av kunskaper eller kunskapsstöd inom respektive kunskapsform som anges påverka val av insatser. Respondenterna kunde ange flera svarsalternativ.

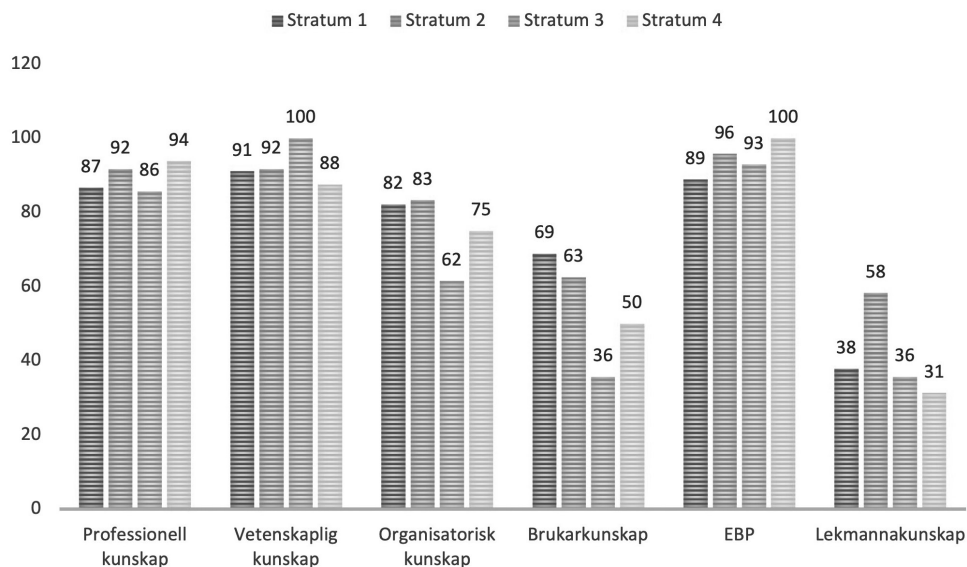
Professionell kunskap (n = 99)	Vetenskaplig kunskap (n = 99)	Organisatorisk kunskap (n = 99)	Evidensbaserad praktik (n = 99)	Brukarkunskap (n = 98)
Individuell kunskap från yrkeserfarenhet (88 %)	Systematiska kunskaps-sammansättningar (84 %)	Standardiserade bedömnings-instrument (67 %)	Professionell kunskap (82 %)	Individuella brukares erfarenheter och önskemål (58 %)
Individuell kunskap från utbildning (55 %)	Enskilda kvalitativa forskningsstudier (25 %)	Utredningsstöd (54 %)	Vetenskaplig kunskap (69 %)	Kunskap från egna brukar-uppföljningar och utvärderingar (42 %)
Delade kunskaper som systematiserats och dokumenterats (35 %)	Enskilda kvantitativa forskningsstudier (7 %)	Lokala uppföljningar och utvärderingar av den egna verksamheten (42 %)	Brukarkunskap (20 %)	Kunskap från brukar-organisationer (9 %)

Inom professionell kunskap är det främst individuell kunskap från yrkeserfarenhet som sägs påverka val av insatser följt av individuell kunskap från utbildning. Även inom brukarkunskap är det individuella brukares erfarenheter och önskemål som anges påverka mer än brukarkunskap som aggregerats och systematiserats i form av brukarutvärderingar eller brukarorganisationers samlade kunskap. Inom vetenskaplig kunskap är det framför allt systematiska kunskapsammansättningar som sägs påverka val av insats. När det gäller organisatorisk kunskap premieras kunskap via standardiserade bedömningsinstrument och utredningsstöd. En kunskapsform som till sin karaktär skiljer ut sig från övriga är evidensbaserad praktik eftersom den i sig

utgörs av de tre kunskapsformerna vetenskaplig, professionell och brukarkunskap (Gambrell 2006). Samtidigt framgår av tabell 5 att brukarkunskapen inom evidensbaserad praktik anges påverka valet av insats i betydligt mindre grad än de två övriga kunskapsformerna.

### *Skilnader mellan kommuner och verksamhetsinriktning*

Av figur 2 framgår att det är små skillnader mellan kommuner med olika invånarantal när det gäller i vilken grad professionell kunskap, vetenskaplig kunskap och evidensbaserad praktik anges påverka utbud och val av insatser. Samtliga sägs påverka i mycket hög grad. Detsamma kan sägas gälla organisationskunskap om än på en något lägre nivå. Enhetscheferna anger att brukar- och lekmannakunskap påverkar utbud och val av insatser i lägre grad än övriga, med den nyanseringen att brukarkunskap sägs påverka mer i större kommuner.

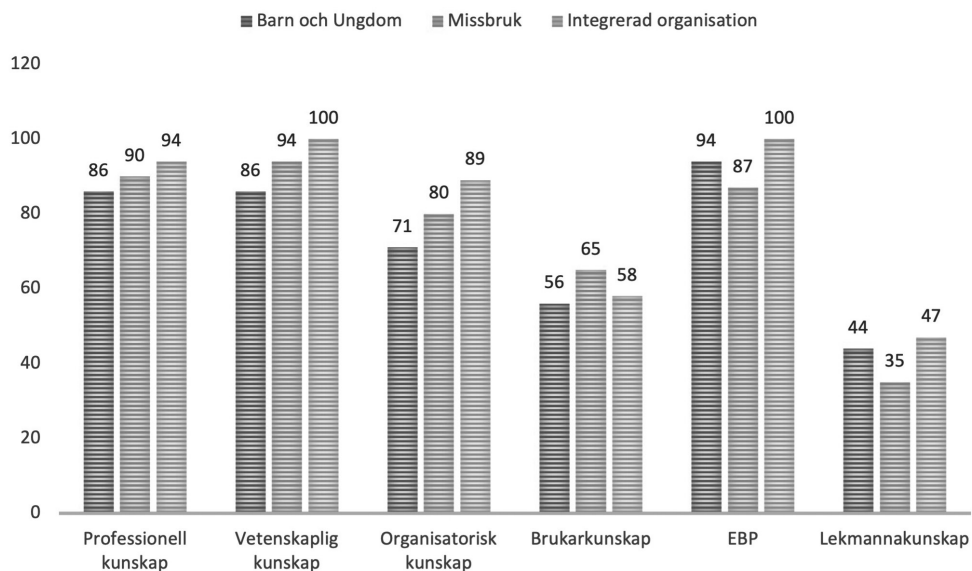


Figur 2. Kunskapsformernas påverkan på utbud och val av insats efter invånarantal (procent, n = 98).

Om vi ser till relationen mellan faktiska invånarantal och hur många kunskapsformer enhetscheferna uppger påverka utbud och val av insatser (se tabell 3), visar en sambandsanalys på ett svagt men signifikant positivt samband (Spearmans Rho = 0,25,  $p = 0,012$ ). I relationen mellan verksamhetsinriktning och kunskapsformer är skillnaderna små (figur 3). Samtidigt framgår det med något undantag att det är enheter med integrerad verksamhet som i högre grad än övriga anges påverkas av samtliga



kunskapsformer. Vi kan också se att brukar- och lekmanakunskap är de som i lägst grad sägs påverka utbud och val av insats oberoende av verksamhetsinriktning; ett förhållande som går igen i flera av studiens resultat.



Figur 3. Kunskapsformernas påverkan på utbud och val av insats efter verksamhetsområde (procent, n = 98).

## Studiens resultat i relation till tidigare forskning

Vi sammanfattar och analyserar resultaten i relation till tidigare forskning utifrån de tre forskningsfrågorna. När det gäller den första forskningsfrågan, om kunskapsformernas och ramfaktorernas utbredning och angivna påverkan, visar studien att enhetschefer anger att flera kunskapsformer och ramfaktorer påverkar utbud och val av insatser. Samtidigt visar resultaten att enhetschefer anger att vissa kunskapsformer och ramfaktorer är mer förekommande än andra och därmed kan påverka utbud och val av insatser i högre grad.

Resultaten i relation till den första forskningsfrågan speglar delvis internationell forskning inom området, till exempel vad gäller betydelsen av professionell och vetenskaplig kunskap. Vidare skiljer sig resultaten delvis från tidigare svenska studier,

vilka har visat att socialarbetare ser vetenskaplig kunskap som mindre användbar och främst baserar sina beslut på brukarkunskap, erfarenhetsbaserad och kollegial kunskap (Avby 2015; Avby, Nilsen & Ellström 2017; Börjeson 2006; Tydén m.fl. 2000). Samtidigt visar Bergmark och Lundström (2008) att socialarbetare under åren 2000 till 2008 blivit mer positivt inställda till att använda vetenskaplig kunskap och evidensbaserad praktik. De kunskapsformer som är mest förekommande är också de som var mest frekvent förekommande i den tidigare nämnda polycystudien på nationell nivå (Wollter m.fl. 2021). I jämförelse med internationell och svensk forskning (Harlow 2003; Shanks 2016) visar våra resultat att andra ramfaktorer än kostnader anges påverka utbud och val av insats i högre grad.

Ser vi till den andra forskningsfrågan, om kunskapsformernas karaktär, visar studien att enhetscheferna menar att vissa aspekter av respektive kunskapsform påverkar val av insatser mer än andra. Till exempel anses individuell kunskap från yrkeserfarenhet och utbildning påverka i högre utsträckning än delade kunskaper som systematiserats och dokumenterats inom professionell kunskap. Vidare menar enhetscheferna att systematiska kunskapssammanställningar påverkar i högre utsträckning än enskilda kvalitativa och kvantitativa forskningsstudier inom vetenskaplig kunskap. Att notera är att professionell och vetenskaplig kunskap anses påverka i högre utsträckning än brukarkunskap inom kunskapsformen evidensbaserad praktik.

Resultaten i relation till den andra forskningsfrågan skiljer sig delvis från tidigare svenska studier, där exempelvis myndigheter lyfter fram att en ökad dokumentation och systematisering av socialarbetarnas kunskaper är centralt för att utveckla den professionella kunskapen (Socialdepartementet 2008; Tengvald 2006). Forskare menar också att brukares kunskaper kan tillvaratas bättre genom att deras erfarenheter bearbetas, kommuniceras och aggregeras (exempelvis Karlsson 2016).

När det gäller den tredje forskningsfrågan, om eventuella samband mellan enhetschefernas svar och kommunernas invånarantal eller verksamhetsområden, visar studien att det är små skillnader mellan kommuner med olika invånarantal och kunskapsformernas och ramfaktorernas påverkan. Det är också små skillnader mellan verksamhetsområdena och kunskapsformernas och ramfaktorernas påverkan. Däremot visar en sambandsanalys ett svagt, men signifikant positivt samband mellan kommunernas invånarantal och antalet kunskapsformer som påverkar.

Det saknas dessvärre jämförelsetal från tidigare nationella enkätstudier för eventuella samband mellan kunskapsformer och ramfaktorer samt kommunernas invånarantal eller verksamhetsområden. Tidigare forskning visar dock att ta hänsyn till kunskapsformer som evidensbaserad praktik innebär kostnader för infrastruktur och implementering (Wurmser 2009) och att förekomsten av oberoende brukar- och anhängigorganisationer påverkar graden av brukarinflytande positivt (Ershammar 2007). Tidigare forskning skulle därmed delvis kunna förklara sambandet i denna

studie mellan antal kunskapsformer och kommunernas invånarantal. Den generella bilden är dock att de aktuella verksamheterna inom socialtjänsten uppges karaktäriseras av en pluralism, där enhetscheferna svarar att flertalet övergripande kunskapsformer och delvis också ramfaktorer utövar ett påtagligt inflytande.

## Diskussion

Vi har i inledningen beskrivit att ett förhållande som gör socialtjänsten särskilt intressant och angelägen att studera är avsaknaden av en närmare offentlig reglering av kunskapsformerna, och att socialtjänstlagen som ramlag ger kommunerna ett stort handlingsutrymme för lokal och individuell anpassning (Socialdepartementet 1979). Socialtjänsten kan här ses som ett exempel på den svenska modellen: en välfärdsmodell som strävar efter att inkludera aktörer på såväl lokal som nationell nivå, inklusive lokala och nationella politiker, centralbyråkrater och, i vårt fall, socialarbetare (Rothstein & Trädgård 2007).

Dock har denna välfärdsmodell under de senaste decennierna utmanats av en utveckling från professions- till organisationsstyrning (Evetts 2010). Denna utveckling kan sägas vara en del i en större rörelse mot ökad standardisering och effektivitetskontroll inom offentlig förvaltning under beteckningen *new public management* (Liljegren & Parding 2010). Utvecklingen sammanfaller delvis i tid med vad som ibland kallas "evidensrörelsen" inom först medicinen och sedermera inom det sociala arbetet (Bohlin 2011), och som konkretiserats som kunskapsformen evidensbaserad praktik. I Sverige är det främst staten i form av Socialstyrelsen som lanserat evidensbaserad praktik som kunskapsform för socialt arbete, och då framför allt betonat dess vetenskapliga del (Bergmark & Lundström 2011; Dellgran 2018). I vår studie återspeglas detta i de mer specifika typerna av såväl vetenskaplig som organisatorisk kunskap och i just evidensbaserad praktik som utpekad egen kunskapsform.

Socialt arbete som offentlig verksamhet befinner sig i dag således i en position mellan ett historiskt förankrat lokalt lekmannastyrt förvaltarskap, etablerade former av praktisk kunskap (individuell professionell och brukarkunskap) och ambitioner från staten att söka påverka utförandet av det lokala sociala arbetet via olika kunskapsformer. Det är en situation som knyter an till den inledningsvis beskrivna skillnaden mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården när det gäller lagreglerade former för på vilka grunder personalen ska utföra sitt arbete.

En utgångspunkt för de statliga ambitionerna att implementera evidensbaserad praktik inom socialt arbete är att man ansett att det här saknats en motsvarighet till just den medicinska praktikens grund i "vetenskap och beprövad erfarenhet" (Socialdepartementet 2008) och till hälso- och sjukvårdens professioner. Det vill säga professioner i form av läkare och sjuksköterskor som enligt lag och sanktione-

rade i form av statlig legitimering ska utföra sitt arbete enligt denna vetenskap och beprövade erfarenhet.

Den pluralism av kunskapsformer som enligt enhetscheferna i denna och i tidigare studier kännetecknar socialt arbete kan således knytas inte bara till den svenska modellen utan också till skillnader i utvecklingen av praktikens centrala professioner – något som lyfts fram i såväl tidigare forskning som i statliga utredningar (Pettersson 2001; Socialdepartementet 2008). Ett sätt att beskriva det är att när den kommunala förvaltningen och socialarbetarna som kollektivt inte själva svarar upp mot de nya kraven på "vetenskap och beprövad erfarenhet", har staten sett sig nödgad att driva på en sådan utveckling för medborgarnas skull. Ur ett sådant perspektiv kan det diskretionära handlingsutrymme som kommuner och socialarbetare har i dag ses som transitionellt för att lokalt förankra evidensbaserad praktik i en eftersträvad profession och verksamhet grundad på vetenskap och beprövad erfarenhet.

I en jämförande studie av socialarbetares och allmänläkares klientarbete visar Rexvid (2016) samtidigt på både likheter och skillnader mellan de två professionerna. Så till exempel hade båda en ambivalent inställning till evidensbaserad praktik och båda upplevde sällan brist på kunskap som ett problem. Exempel på skillnader är att socialsekreterarna tog kontroll över beslutsprocessen genom att etablera ett samarbete med klienten, eller använda tvångsmedel, medan allmänläkare kontrollerade processen genom att använda professionell kunskap. Resultaten manar till fler jämförande studier av professioner som dessa och till exempel lärare vad gäller relationen externa styr- eller ramfaktorer och faktisk praktik.

Avslutningsvis vill vi peka på ett antal begränsningar i vår studie. En risk som generellt präglar enkäter är att respondenter svarar i enlighet med omgivningens förväntningar; i vårt fall till exempel förväntningar på att arbeta vetenskapsbaserat och enligt evidensbaserad praktik. Att frågorna besvarats av en enhetschef eller motsvarande kan också förstärka en sådan risk. För att motverka detta har vi varit mycket tydliga med att alla respondenter och kommuner kommer att vara anonyma och att resultat enbart publiceras på aggregerad nivå. En annan begränsning är att kommuner i form av stads- eller kommundelar eller distrikt har behandlats som enskilda enheter inom det stratum kommunen i fråga tillhör. Detta val är baserat på att dessa kan tänkas fungera som delvis autonoma administrativa enheter och därmed tillämpa en mer eller mindre egen praxis när det gäller utbud och val av insatser. Om så inte är fallet kan det leda till en överrepresentation av vissa svarsalternativ inom ett stratum. Alternativet att en i kommunledningen centralt placerad person besvarat enkäten bedömdes som mindre lämpligt eftersom enkätfrågorna avsett praktisknära förhållanden.

Att enkäten i huvudsak är uppbyggd på frågor med fasta svarsalternativ och utgått från en given uppsättning kunskapsformer hämtade från den tidigare nämnda policy-

studien (Wollter m.fl. 2021) utgör också en begränsning sett till vilka olika kunskapsformer och grunder som enkätfrågorna kan tänkas fånga. Att respondenterna kan ha uppfattat begrepp som till exempel professionell kunskap eller evidensbaserad praktik på olika sätt bör också leda till försiktighet i tolkningen av resultaten. Detsamma gäller ramfaktorerna. Komplexiteten i de frågeställningar som studien söker besvara med hjälp av en webbenkät kombinerat med att enkäten vänder sig till enhetschefer och inte socialarbetare utgör också generella begränsningar i att få en så empiriskt praktiktrogen bild som möjligt av de aktuella verksamheterna.

Studien bör ses som ett första steg mot såväl breda som mer fördjupande komparativa studier av olika kunskaps- och ramfaktorers mer eller mindre simultana påverkan på utbudet och val av insatser inom socialtjänsten.

## Referenser

- Alexanderson, K. (2006) *Vilja kunna förstå. Om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*. Diss. Örebro: Örebro universitet.
- Alm, M. (2015) *När kunskap ska styra.– Om organisatoriska och professionella villkor för kunskapsstyrning inom missbruksvården*. Diss. Linköping: Linköping universitet.
- Avby, G. (2015) *Evidence in practice. On knowledge use and learning in social work*. Diss. Linköping: Linköping universitet.
- Avby, G. (2018) *Att utveckla en professionell expertis. En bok om kunskap och lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Avby, G., Nilsen, P. & Ellström, P.-E. (2017) Knowledge use and learning in everyday social work practice. A study in child investigation work. *Child and Family Social Work*, 22(4): 51–61.
- Bergmark, A. Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011) *Evidensbaserat socialt arbete. Teori, kritik, praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2000) Kunskaper och kunskapssyn. Om socialarbetare inom socialtjänsten. *Socionomens forskningssupplement*, 12: 1–16.
- Bergmark, A. & Lundström, T. (2008) Evidensfrågan och socialtjänsten. Om socialarbetares inställning till en vetenskapligt grundad praktik. *Socionomens forskningsupplement*, 23: 5–14.
- 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.
- Bergmark, A., Skogens, L. & von Greiff, N. (2014) The pursuit of evidence-based practice. Comparisons of three guidelines on psychosocial interventions for alcohol problems. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 31(3): 271–288.
- Billsten, J. (2019) *Dissemination and implementation of the Swedish national guidelines for treatment of substance use. A five year evaluation*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (2013) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bohlin, I. (2011) Evidensbaserat beslutsfattande i ett vetenskapsbaserat samhälle. Om evidensrörelsens ursprung, utbredning och gränser. I: I. Bohlin & M. Sager (red.) *Evidensens många ansikten*. Lund: Studentlitteratur.

- Börjeson, B. (2006) Socialarbetaren och kunskapneurosen. I: B. Blom, S. Morén & L. Nygren (red.) *Kunskap i socialt arbete. Om villkor, processer och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Dahllöf, U. (1967) *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp. Komparativa mål- och processanalyser av skolsystem*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Dellgran, P. (2018) Forskningens roll i den statliga kunskapsstyrningens tid. I: M. Dahlstedt & P. Lalander (red.) *Manifest. För ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Denvall, V. (2001) *Viljen vi veta, viljen vi förstå ... kunskapsbildning inom socialtjänsten*. Blekinge FoU-enhet för socialtjänst, primärvård och psykiatri.
- Drury-Hudson, J. (1997) A model of professional knowledge for social work practice. *Australian Social Work*, 50(3): 35–44.
- Drury-Hudson, J. (1999) Decision making in child protection. The use of theoretical, empirical and procedural knowledge by novices and experts and implications for fieldwork placement. *British Journal of Social Work*, 29(1): 147–169.
- Eriksson, E. (2015) *Sanktionerat motstånd. Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Eriksson, E. (2017) Brukare och inflytande. Brukarrepresentanters kooptering i socialtjänst och psykiatri. I: S. Linde & R. Scaramuzzino (red.) *Socialt arbete i civilsamhället. Aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Ershammar, D. (2007) *Hitta rätt! Vägledning till brukarinflytande i psykiatrin och socialtjänsten*.
- Evetts, J. (2002) New directions in state and international professional occupations. Discretionary decision-making and acquired regulation. *Work, Employment and Society*, 16(2): 341–353.
- Evetts, J. (2003) The sociological analysis of professionalism. Occupational change in the modern world. *International Sociology*, 18(2): 395–415.
- Evetts, J. (2010) Reconnecting professional occupations with professional organizations. Risks and opportunities. I: L.G. Svensson & J. Evetts (red.) *Sociology of professions. continental and Anglo-Saxon traditions*. Göteborg: Daidalos AB.
- Forkby, T. & Höjer, S. (2008) Ritual eller strategi: Upphandlingar och ramavtal inom den sociala ungdomsvården. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2): 115–134.
- Forkby, T., Höjer, S. & Liljegren, A. (2014) Questions of control in child protection decision making. Laypersons' monitoring and governance in child protection committees in Sweden. *Journal of Social Work*, 15(5): 537–557.
- Forkby, T., Höjer, S., & Liljegren, A. (2016) Making sense of common sense. Examining the decision-making of politically appointed representatives in Swedish child protection. *Child & Family Social Work*, 21(1): 14–25.
- Gambrill, E. (2006) Evidence-based practice and policy. Choices ahead. *Research on Social Work Practice*, 16(3): 338–357.
- Gambrill, E. (2019) The promotion of avoidable ignorance in the British Journal of Social Work. *Research on Social Work Practice*, 29(4): 455–469.
- Gegner, H., Righard, E. & Denvall, V. (2018) Otydlighetens betydelse. De regionala utvecklingsledningarna och evidensbaserad praktik inom den sociala barn- och ungdomsvården. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 25(2): 153–172.
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkratin. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber förlag.
- Harlow, E. (2003) New managerialism, social service departments and social work practice today. *Practice*, 15(2): 29–44.

- Hsieh, H., & Shannon, S. (2005). Three approaches to qualitative contentanalysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- Höjer, S. & Forkby, T. (2011) Care for sale. The influence of new public management in child protection in Sweden. *British Journal of Social Work*, 41(1): 93-110.
- Karlsson, M. (2016) Brukardialogmodellen. Om brukarens kunskap i den evidensbaserade praktiken. *Socialmedicinsk tidskrift*, 93(6): 659-667.
- Kjellbom, P. (2009) Rättssäkerhet och flexibilitet i kommunala riktlinjer för ekonomiskt bistånd. *RETFÆRD*, 32(4): 80-103.
- Liljegren, A. & Parding, K. (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner, Exemplet evidensbaserad i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(3/4): 270-288.
- Lindgren, L. (2014) *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindqvist, E. (2014) *Institutionsvård, incitament och information. En ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem*, Vol. 8. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Nilsson, K. & Sunesson, S. (1988) *Konflikt, kontroll, expertis*. Lund: Arkiv förlag.
- Nordlander, L. (2007) *Mellan kunskap och handling. Om socialsekreterares kunskapsanvändning i utredningsarbetet*. Diss. Umeå: Umeå universitet
- Nykänen, P. (2017) "Critical appraisal". Riktlinjer och praktikerns dilemma. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(3-4): 219-237.
- Osmond, J. (2001) *The practice of knowledge use. A study of the explicit and tacit understandings of practitioners*. Diss. Brisbane: The University of Queensland.
- Osmond, J. (2006) Knowledge use in social work practice. Examining its functional possibilities. *Journal of Social Work*, 6(3): 221-237.
- Pawson, R., Boaz, A., Grayson, L., Long, A. & Barnes, C. (2003) *Types and quality of knowledge in social care*. London: Social Care Institute for Excellence.
- Payne, M. (2007) Performing as a "wise person" in social work practice. *Practice: Social Work in Action*, 19(2): 85-96.
- Pettersson, U. (2001) *Socialt arbete, politik och professionalisering. Den historiska utvecklingen i USA och Sverige*. Stockholm: Natur & Kultur
- Power, M. (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen (2014). En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Ds 2014:9
- Rexvid, D. (2016) *Professionsutövning och kunskapsstyrning. En jämförelse av socialarbetare och allmänläkarens klientarbete*. Diss. Umeå: Umeå universitet.
- Rothstein, B. & Trädgårdh, L. (2007) The state and the civil society in a historical perspective. The case of Sweden. I: L. Trädgårdh (red.) *State and civil society in Northern Europe. The Swedish model reconsidered*. New York, NY: Berghahn Books.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet
- SFS 2010:659. *Patientssäkerhetslag*. Stockholm: Socialdepartementet
- Shanks, E. (2016) *Managing social work. Organisational conditions and everyday work for managers in the Swedish social services*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Shanks, E., Lundström, T. & Bergmark, Å. (2014) Embedded in practice? Swedish social work managers on sources of managerial knowledge. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 38(5): 435-447.
- Shaw, I., Bell, M., Sinclair, I., Sloper, P., Mitchell, W., Dyson, P., Clayden, J. & Rafferty, J. (2009) An exemplary scheme? An evaluation of the integrated children's system. *British Journal of Social Work*, 39(4): 613-626.

- Sheppard, M. (1995) Social work, social science and practice wisdom. *British Journal of Social Work*, 25(3): 265–293.
- Socialdepartementet (1979) *Regeringens proposition om socialtjänsten. (Regeringens proposition 1979/80:1)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2008) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Till nytta för brukaren (SOU 2008:18)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialstyrelsen (2011) *På väg mot en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017) *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2007, 2010, 2013 och 2016. Kommunala enhetschefer om EBP under ett decennium*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Soydan, H. (2010) Evidence and policy. The case of social care services in Sweden. *The Policy Press*, 6(2): 179–193.
- Statistiska Centralbyrån (2018) Teknisk rapport. En beskrivning av genomförande och metoder. "Hälsa på lika villkor". Nationellt urval, 2018-08-31.
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Tengvald, K. (2006) Mer beprövad erfarenhet för klienters och brukares bästa. *Socionomen*, (4), 70–74.
- Tipple, F. & Weissenbilder, M. (2019) *Den nationella SOM-undersökningen 2018. En metodöversikt. SOM-rapport nr 2019:2*. Göteborgs universitet.
- Trevithick, P. (2008) Revisiting the knowledge base of social work. A framework for practice. *British Journal of Social Work*, 38(6): 1212–1237.
- Tydén, T., Josefsson, C. & Messing, J. (2000) *Socialsekreterare och kunskapsbildning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Wingfors, S. (2004) *Socionomyrkets professionalisering*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Wollter, F., Segnestam Larsson, O. & Oscarsson, L. (2021) Sustaining a plurality of imperatives. An institutional analysis of knowledge perspectives in Swedish social service policies. *Social Work and Social Science Review* (accepted for publication).
- Wurmser, T. (2009) The financial case for EBP. *Nursing Management*, 40(2): 12–14.
- Wörten, M. (2010) Att prioritera i socialtjänsten. Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (1), 28–45.
- Åström, K. (1988) *Socialtjänstlagstiftning i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund: Studentlitteratur.





# NaPSa 2022

## Call for Abstracts

16–17 mars, Linnéuniversitetet, Växjö

Forskningen i socialt arbete har utvecklats starkt sedan den blev ett akademiskt ämne i slutet av 1970-talet. Ämnet rymmer idag ett flertal distinkta forskningsområden och inriktningar vars utveckling såväl sker inomdisciplinärt som i utbyte med andra ämnen. Detta kan ses som en naturlig följd av ämnets breda och flervetenskapliga karaktär där frågeställningarna som ställs exempelvis inom barnavårds-, fattigdoms-, migrations- eller äldreområdet kan kräva en avgränsning för att kunna fördjupas.

Samtidigt riskerar det gemensamma i forskningen i socialt arbete att gå förlorad och ämnets identitet suddas ut i förhållande till andra discipliner. NaPSa-konferensen avser därför att bidra till en fördjupad diskussion om forskningen i socialt arbete genom att på bredden lyfta fram den aktuella forskningen och frågor som ställs där.

NaPSa är en paper-konferens där forskningsaktiva i socialt arbete får möjlighet att lägga fram sina paper för kollegial diskussion och reflektion. Bidragen kommer att tematiseras i olika seminariegrupper. I vardera seminarium kommer författaren/-na inleda med en kortare presentation av texten varefter paperet kommenteras av en diskutant som också bjuder in övriga seminarier till diskussionen. Diskutanterna utses inom varje seminarium, varför du bör vara beredd på att kommentera en kollegas text. Vi välkomnar olika slags paper: kapitelutkast, artikelmanus, utkast till rapporter etc.

Det finns även möjlighet för dem som önskar att arrangera en workshop som kan handla om metodfrågor, etiska dilemman, forskarutbildningen, samhällspåverkan eller annat intresseväckande. Föreslå i så fall hur ni vill arrangera den och nämn några av dem som kommer att medverka.

### För deltagande med paper gäller:

1. Skicka in ett abstract om högst 250 ord. Instruktioner med mall till abstractets och paperets utformning finns på denna länk: [Lnu.se/napsa2022](https://lnu.se/napsa2022)  
Anmälan stänger 10/12.
2. Accepterade bidrag får beslut och inbjudan till att skicka in sina paper 7/1 2022.
3. Anmälan till konferensen, med möjlighet att skicka in paper, öppnar 10/1 och stänger 28/2.

### Kontaktuppgifter för frågor:

Arrangörgruppen, Torbjörn Forkby, [torbjorn.forkby@lnu.se](mailto:torbjorn.forkby@lnu.se)

**Linnéuniversitetet**

Kalmar Växjö





# Nya böcker

**Jane Bykaer (2020) *At opdage den anden. Med det ubevidste på arbejde mellem to.* Odense: Forlaget Mellemsgaard.**

---

Det är en märklig bok jag håller i min hand, skriven av Jane Bykaer. Jane är privatpraktiserande psykoanalytiker i Odense med en bakgrund i idéhistoria. Att upptäcka den andre – hur går det till? Omedelbart blev jag förälskad i titeln – från första blicken. Utifrån undertiteln förstod jag att det skulle bli arbete och att det omedvetna skulle få stort utrymme. Jag föreställde mig dessutom att jag nu skulle få tillgång till Lacans tankar på ett enkelt sätt utan att läsa hans originaltexter. Jag har umgåtts med boken under lång tid, lagt den ifrån mig, återvänt, därför att den inte lämnat mig någon ro. Jag möter en text med rytm och förtätade uttryck, ibland närmast som poesi. Som läsare drivs man framåt av en rörelse som liknar musikens, där teman kommer och går. Efter en tid ställde jag mig frågan: Skulle det bli något möte mellan mig själv, världen och den andre?

En helt avgörande utgångspunkt i boken handlar om människans villkor: vi har inte någon direkt tillgång till världen, även om vi tror det. Att vi skulle stå i ett direkt förhållande till verkligheten är således en illusion. Det är det första som måste upptäckas, eller sagt på ett annat sätt: man måste erkänna att något ännu inte är upptäckt. Vi lever således med en förlust, förlusten av en illusion, en brist, en kluvenhet. Varje människa står inför uppgiften att erkänna denna brist. Ett begär skapas som aldrig kan tillfredsställas, men det kan komma till vila en stund då det bindes till något som ger det riktning. Begäret bindes i våra önskningar och det är önskningarna som liksom driver verket. Vi står dock i ett märkvärdigt förhållande till våra önskningar eftersom de ofta är omedvetna för oss. Inte minst i parrelationer kan vi erfara önskeförvecklingar. Även om en önskan utsäges klart, kan den visa sig vara något helt annat när den uppfylls. Ibland är det först när vi blivit riktigt besvikna som vi förstår vad det var vi önskade oss. De enkla små frågorna: "Vad vill jag dig?" och "Vad vill du mig?" kan visa

sig rymma en komplexitet med förvecklingar av helt oanat slag och det måste få ta tid att reda ut dem. Förvecklingar är det sätt på vilket vi är till och utgör således ett annat grundantagande om vårt vara-i-världen. *Det primära syftet med Janes bok är att utreda vad det innebär att vara till i komplexa förvecklingar.* Mitt möte med hennes text är i sig ett förvecklingsarbete. Vad kommer jag att kunna göra till mitt eget, införliva? Jag lyssnar till hennes röst när hon står inför något ännu inte gripbart. Hon lämnar platsen där hon går i stå och vänder tillbaka senare, från en ny plats. Ett gott råd! Dessutom, det är helt nödvändigt att läsa texten långsamt.

Vi förbinder oss till världen via det omedvetna, vilket således är ytterligare ett grundantagande. Jane skriver: "Det finns en förbindelseplats mellan den enskilde och världen. Den platsen kallas i psykoanalys det omedvetna" (s. 18). Det omedvetna antyder något gåtfullt och minst sagt ogripbart, och det faller i bakgrunden då livet träder i förgrunden, men det finns där från början hos varje människa. Det omedvetna kan inte upptäckas spontant eller i sin helhet. Inga manualer kan skynda till vår hjälp, och inga siffror kan säga oss hur stort det omedvetna är eller med vilken frekvens det uppenbarar sig. Jag minns i övrigt seminarierna i psykologi från min doktorandtid på 1980-talet då jag med stor försiktighet uttryckte någon tanke och jag bemöttes med motfrågan: "Har du siffror på det?" Vår tid är om möjligt ännu mera präglad av sifferspråket, som framstår som vårt enda språk. I det språket förpassas det omedvetna till skamvrån som om det vore pinsamt att inte "vara herre i eget hus". Jane skriver att det måste utarbetas en "ny grundlag" för hur bekantskapen med det omedvetna ska kunna etableras.

Ytterligare en utgångspunkt har med mig som läsare att göra. Mitt intresse för metaforer utgör den optik med vilken jag läser. Därför uppmärksammar jag Janes rika användning av metaforer när hon vill beskriva komplexa och svårfångade fenomen. Genom den typ av metaforer som brukar kallas personifieringar kommer det abstrakta att bli levande. Döden i termer av liemannen kommer till liv. Jaget beskrivs som konservativt. Det vill se sina önskningar accepterade i blicken på den andre. Det kan förföra och vilsledda. Väv-, garn- och trådmetaforik blir användbar för att beskriva förvecklingar och knutar i språk, symptom och det omedvetna. Med egentillverkade metaforer väver Jane en originell och tät text.

Det förenklade och det komplexa rummet är bärande metaforer för hur vi förbinder oss till världen. *Det förenklade rummet* är uppbyggt kring symmetri, motsatser och ett antingen-eller-tänkande. Jag är god och du är ond. Antingen är man utanför gruppen och dess normstyrda gemenskap eller är man innanför. Inget tvivel är tillåtet och tiden är bunden i ett alltid och ett aldrig. Olikhet kan ännu inte tolereras. Logiken är följande: "Jag hatar dig (omedvetet), men det är förbjudet att erkänna. Jag hatar inte dig (förnekande) utan det är du som hatar mig. Tyvärr kommer det jag tillskriver dig tillbaka till mig som en bumerang. Det förföljer mig." Man håller avstånd till hatet

men håller samtidigt fast vid det hatfulla. Den andre är ännu inte tillgänglig som en annan med egna önskningar. *Det komplexa rummet* är byggt på asymmetri och ett både-och-tänkande. Det tvetydiga, det paradoxala och det motstridiga ges utrymme. Det blir möjligt att upptäcka den andre som en annan, olik en själv. Man kan leva i det komplexa rummet och ha en nyanserad tillgång till världen i vissa avseenden men placera sig i det förenklade rummet i andra avseenden.

En bild, den så kallade *fixeringsbilden*, som vi känner igen från gestaltpsykologin återkommer som en grundläggande tankemodell och det är till stor hjälp för läsaren att Jane väver in den som en röd tråd. Bilden har två motiv i ett och det är samma streck som skapar de båda motiven. Motiven är en ung, vacker kvinna och en gammal kvinna med krokig näsa. Det är omöjligt att se de båda motiven samtidigt. Med lite övning kan man lättare växla mellan dem, men samtidigtheten kan inte uppnås. På samma sätt är det med det omedvetna. Något döljer sig som bakgrund för det som träder i förgrunden. Vidare är det fixeringsbildens struktur som binder den ene samman med den andre i ett förhållande. Även om de är i ett förhållande till varandra är de inte i samma förhållande. Möjligheten att upptäcka den andre som en annan beror på upptäckten av en dold sida. Även när det gäller känslor som kärlek och hat gör sig fixeringsbildens logik gällande. När den ena känslan är där tycks den andra vara borta. Vi vet alla hur lätt det är att kamouflera det negativa genom en överdriven idealisering och därmed hålles komplexiteten i känslorna borta. Men kärlek rymmer även det osympatiska och oönskade. Att kunna bära ambivalensen är ett uttryck för kärlek. Vi kan konstatera att det måste göras ett arbete för att den dolda sidan ska träda fram. Hela boken utgör en invitation till läsaren att tillsammans med Jane gå på upptäcktsfärd i okänd terräng. Med värme, generositet och ödmjukhet inför de mänskliga villkoren öppnar hon dörren till sin värld.

Inspirerad av Kierkegaards (1994) *Förförarens dagbok* låter Jane oss följa Johannes förförelsekonster som de kommer till uttryck mot Cordelia. Det är ett fint exempel på hur något inte är vad det ger sig ut för att vara. Det ser ut som om han söker en relation med Cordelia. Det ser ut som om han är förälskad i henne. Det ser ut som om han vecklar in sig för att upptäcka och erkänna henne som en annan med egna önskningar. Men hon är bara ett objekt i spelet. Han är upptagen av henne fram till den punkt där han lyckas med att locka henne att älska sig. Då tappar han intresset för henne. Klimax är själva övergivandet. Då är konstverket avslutat och konstnären kan påbörja ett nytt konstverk med någon annan. Cordelia var någon han använde i självkärlekens tjänst, som han använde varje kvinna. Han skapar tvångsmässigt samma teaterscen om och om igen där rollerna på förhand är klara så att de överensstämmer med den egna njutbara förförelsefantasin. Johannes lider inte och kanske är det just det som är problemet. Han styr genom att hålla sig utanför. Han tar inte risken som man måste ta i kärlek, risken att bli övergiven och därmed undviker han den för-

ändring som kärleken alltid medför. Som Jane konstaterar: "Att älska någon utöver sig själv är att låta sig förändras via den plats den andre därvid får i en" (s. 69). Det är Johannes stora existentiella tragedi. Frågan är hur man ska kunna veckla ut sig ur den fastlåsthet som upprepningstvänet innebär. Så länge vi fortsätter att följa vårt manus med de förutbestämda rollerna tillåter vi inte något nytt att komma in. Språket och samtalet kan komma till vår räddning, och det analytiska rummet kan bli en plats där analytikern blir medskapare till ett nytt rum.

Ibland när jag lyssnar på den andres tal kan en metafor komma till mig. Talet framstår för mig som att sy på symaskin utan undertråd. Nålen går men inget fäster sig. Talet är tomt. Kontakten mellan orden, övertråden, och den ännu inte artikulerade förnimmelsen, undertråden, som förankrar orden, är frånvarande. Klangbotten saknas. Jag tror att Jane skulle säga att det är den Andre som talar i talet. Vem är den Andre? Den Andre är sammansatt av olika figurer som blandar sig i språket och symptomen. Något har fastnat inom en men det är inte ens eget. Det kan vara påbud och klyschor av olika slag. Jag brukar kalla det "papegojande". Inte minst i parrelationer gör sig den Andre påmind som en främmande mellan de två. En vanlig föreställning hos par är att den ene har det den andre saknar. Den som vill bli räddad söker en som räddar. Den som behöver någon att skylla på, söker en som vill bära skulden. Den som söker, han finner – oftast. Jag tänker ibland när jag hör någon återkommande klaga på sin partner, "han ser mig inte", "hon har nog träffat någon annan", att det är den Andre, en tidig vårdnadshavare, som klagan är riktad till. En roll har smugit sig in bakvägen, något tredje, utan att personen är medveten om vad han/hon använder den andre till. Frågan är alltså hur man kan hitta hem i sitt eget tal.

Jag tänker på vad Agneta Pleijel (2018) säger om skrivandets villkor: "I förlusten bor orden." Det är således i bristen som begäret att skriva föds, och jag tänker att skrivande också kan betraktas som en form av talande, där man har sig själv som första mottagande lyssnare. Vad är det jag har skrivit? Skriver jag utifrån min egen röst – eller den Andres?

Även vår samtid kan inta rollen som den Andre, då man börjar tänka med tidens tankesätt. Ord som evidens, effektivitet och målstyrning påverkar oss mer än vi tror. Vår tid är präglad av en överväldigande komplexitet med oändliga valmöjligheter. Allt är upp till en själv och man inbillar sig att det är frihet. Hur kan man finna sin riktning? Det accelererande och utmattande tempot ersätter rytmen. Rytmen förbinder och förutsätter en tredelning, där man har ett ting, ett annat ting och en paus. Utan rytmen förlorar man tidsförnimmelsen. Allt går liksom i ett. För att ha något att hålla sig till är det lätt att gripa till förenklingar, och man glömmer att frihet är att utsätta sig för de gränser som ett val medför. Kanske är denna svårighet att välja och förbinda sig ett uttryck för "kanske-mannens" dilemma?

När språket förenklas försämras möjligheten att tänka och språket är inte bara

informativt; det är även formativt. Språket är den plats där vi griper världen och där världen griper in. Vi utformar en värld åt oss.

Att upptäcka den andre i samtal, att tala sig samman, veckla in sig i en härva av förvecklingar, förbinda sig, börja fråga sig hur allt hänger samman för att sedan veckla ut sig och sätta ihop på ett nytt sätt är det arbete vi har att göra. Johan Asplund (1987, s. 45) beskriver fint den nödvändiga växlingen mellan talare och lyssnare: "Jag vet inte vad jag har sagt innan du har svarat och du vet inte vad du har sagt innan jag har svarat." Att upptäcka skillnaden mellan önskningar och verklighet kan vara ganska prövande, men om man glömmer samtalet, följer rådvillhet och vilsenhet och för att använda Janes metafor: vi löper runt som höns utan huvud, rädda för det som gör ont när man stöter sig på livet. Att upptäcka den andre är också att upptäcka sig själv på nytt.

Det har tagit mig lång tid att göra Janes text till min egen. Men vad är tid? Vi tänker ofta på tid som pengar, en begränsad resurs som vi jagar, men tiden jag levt med texten har kommit till mig som en gåva. Jag gav mig in i ett förvecklingsarbete och jag vågar påstå att den plats på vilken jag nu befinner mig inte är densamma som då jag öppnade boken.

*Guðrun Olsson*

Professor i psykologi, Strömstad Akademi, leg. psykolog och leg. psykoterapeut.

### **Referenser**

- Asplund, J. (1987) *Om hälsningsceremonier, mikromakt och asocial pratsamhet*. Göteborg: Korpen.  
 Kierkegaard, S. (1994) *Enten-eller*. Samlede vaerker bind 2 og 3. Gyldendal.  
 Pleijel, A. (2018) *Att skriva är att vidgå förluster*. Svenska Dagbladet, 14 april.

**Lundälv, Jörgen (2020) *Efterlivets politiska berättelse. Kända och okända kvinnors kamper i socialpolitiken*. Premiss förlag.**

---

Lundälv presenterar sin bok som att den ”handlar om socialpolitikens kvinnor, deras drivkrafter, tankegångar och liv, men också deras efterliv (efter döden, min anm.) Betoningen är på deras efterliv, bland annat genom att se och reflektera över hur vi talar om dessa kvinnor i vår egen tid” (s. 25). Syftet så som det formuleras på samma sida är ”att beskriva hur och på vilket sätt som de socialpolitiska kvinnorna valde att lyfta fram socialpolitiska frågor och dilemman på den socialpolitiska arenan”. Lundälv vill även uppmärksamma händelser i svensk socialpolitisk historia som ”riskerar att glömmas bort och förträngas av samtidens ibland historielösa samtal och debatter om till exempel demokrati och mänskliga rättigheter” (s. 27f.). Avsikten med boken är ”att levandegöra det sociala arbetet och socialpolitiken som tidigare över huvud taget inte beskrivits i samhället, socialpolitiskt verksamma kvinnor som inte heller synliggjorts på olika vis” (s. 29).

Tidsperioden är 1850–2020 och det är således ett omfattande projekt: socialpolitiskt aktiva kvinnors liv, deras tankegångar och drivkrafter, vilka frågor de lyfte fram och på vilket sätt, dilemman de ställdes inför, hur de har uppmärksammats efter sin död samt särskilda socialpolitiska händelser som riskerar att glömmas bort på grund av okunskap om det historiska skeendet.

Lundälv betonar att kvinnors insatser behöver synliggöras. Flera av dem som han särskilt uppmärksammar är ändå väl kända och omtalade, även efter sin död, som Elsa Brändström och Elin Wägner, men kvinnors betydelse i och för socialpolitik och socialt arbete förtjänar att få sin rättmätiga plats i historieskrivningen.

När det gäller socialpolitik och socialt arbete har ett historiskt perspektiv en viktig roll. Det tillför kunskap, ger perspektiv på vår egen tid och bidrar med framtidsperspektiv. Att ta sig an en lång tidsperiod ställer samtidigt stora krav på förmåga till överblick, kontext och tydlig redovisning av val och avgränsningar, men i dessa avseenden finns tyvärr stora svagheter i boken.

*Efterlivets politiska berättelse* omfattar 500 sidor, men består till stor del av citat: citat från böcker av forskare och journalister, dagspress (artiklar, nekrologer), uppslagsverk och kvinnors egna texter. (Varifrån citaten hämtats är noga angivet.) Lundälvs metod verkar vara att med hjälp av några egna meningar foga samman citat till en text. Ett exempel: Kapitel 10, Kvinnorna och framtiden, består av 40 sidor, varav två är halva sidor. Om man räknar antalet rader utgör citaten 22 sidor, mer än hälften av kapitlet.

Man kan naturligtvis använda citat, och ibland långa citat, och boken innehåller många intressanta citat. Men att låta framställningen i stor utsträckning bygga på citat, som sällan diskuteras i relation till varandra, bidrar varken till ökad kunskap



eller ökad förståelse. Lundälv skriver till exempel på sidan 316 att kvinnorna arbetade mot olika former av samhällsörättvisor, ett konstaterande som följs av hur fem ordböcker definierar orättvisa; citerade men utan någon kommentar.

*Svenskt kvinnobiografiskt lexikon* (SKBL) är centralt för Lundälvs urval och presentationer. Detta digitala lexikon innehåller uppgifter om cirka 2 000 kvinnor och är en fantastisk källa till kunskap, vilket också Lundälv framhåller. Han har använt sökorden socialpolitik och socialt arbete (s. 48) och funnit 132 kvinnor (s. 51). När jag provade samma sökord gav de 225 träffar för socialt arbete och 26 för socialpolitik. Sökord har sina begränsningar och det är möjligt att det vid Lundälvs genomgång ganska självklart framstod vilka som inte passade in i studien, men detta borde ha kommenterats. Några kan förstås ha tillkommit efter Lundälvs sökning men sannolikt inte så många. Lundälv har även försökt söka efter kvinnor som inte finns i SKBL för att få ”en så heltäckande bild som möjligt” (s. 28). Var han sökt framgår dock inte.

De 132 kvinnorna presenteras helt kort i ett avsnitt som kallas ”Socialpolitisk kvinnoatlas” och som har placerats långt bak i boken. I fyra kolumner redovisas ”Namn”, ”Levnadsår och födelseort”, ”Omnämmanden i efterlivet i SKBL och i medierapporteringen i svensk dagspress (fram till mars månad 2020). Roll och verksamhet” samt ”Socialpolitisk inriktning”. Det är bra med översiktliga sammanställningar och vi möter här en rad kvinnor som har varit involverade i socialpolitisk verksamhet. Några är väl kända, andra har verkat mer i skymundan. De flesta namnen känns relevanta men återigen – hur har sökorden använts? Karin Boye finns med, men hennes namn kommer inte upp på sökorden. I uppställningen saknas bland annat läkaren Ada Nilsson, sexualupplysaren Elise Ottesen-Jensen och fackföreningskvinnorna Anna Sterky och Sigrid Ekendahl, som alla är väl kända och haft stor betydelse i kvinnokampen. De hittas förvisso inte med Lundälvs sökord, men Karin Boye visar att Lundälv öppnat för att ta med även andra. Frågan inställer sig då varför Ada Nilsson och de andra inte aktualiserats hos Lundälv.

Ur gruppen har Lundälv valt 20 kvinnor, som han introducerar på sidan 52. Hälften av dem får en kortare presentation, medan de övriga 10 beskrivs som att de bildar bokens ramberättelse. Till den första gruppen hör Ebon Andersson, Kerstin Hesselgren, Karin Fjällbäck-Holmgren, Brita Elmén, Frigga Carlberg, Anna Whitlock, Gertrud af Klintberg, Kaj Andersson, Elin Hök och Calla Curman; till den andra Emilia Broomé, Elsa Brändström, Emilia Fogelklou, Anna Lindhagen, Gerda Meyerson, Agda Montelius, Ebba Pauli, Amelie Posse, Frida Stéenhof och Elin Wägner. Kvinnorna har valts, skriver Lundälv, för att de arbetade med rösträttsfrågan, barns och kvinnors rättigheter, befolkningsfrågan, fredsfrågor och människors lika värde (s. 52). Man önskar att Lundälv diskuterat lite om dessa kategorier, vilka rättigheter det kan handla om för kvinnor, förutom rösträtt, och att han konkretiserat rättigheter för barn och människors lika värde. Socialpolitik och socialt arbete är breda

begrepp och vad som inkluderas kan skifta över tid och mellan forskare, men hur den enskilde forskaren arbetat måste redovisas.

Sökningar på person och "händelser" (s. 346, vilka händelserna är framgångsrika) i digitaliserat tidningsmaterial genom Mediearkivet och Kungliga bibliotekets tidningsdatabas är Lundälvs eget empiriska bidrag. Lundälv redovisar att han fått många tusen träffar för perioden 1920–2019 och därmed ett stort material. Lundälv har samlat många nekrologer men nekrologer som genre diskuteras inte. Vilka spår som finns av kvinnornas insatser och tankar är en spännande fråga, men tyvärr presenteras inga sammanställningar. Det blir bara enskilda exempel. Det är synd att Lundälv inte utrett frågor som: Försvann kvinnorna ur offentligheten på en gång? Finns en kontinuitet i uppmärksamheten för några? Har några fått ny aktualitet under senare årtionden? Hur många har varit föremål för vetenskapliga studier eller andra böcker? I det som Lundälv kallar Kvinnopolitisk atlas används delar av resultatet men bara för att karaktärisera kvinnorna (författare, politiker osv.).

Tidningssökning för 35 kvinnor redovisas längst bak, tillsammans med andra referenser. Inte i bokstavsordning (irriterande om man letar efter en speciell person) och inte efter publiceringsår utan efter skribentens namn, vilket gör det svårt att snabbt se hur kvinnornas insatser uppmärksammas över tid för den som är intresserad av detta.

I beskrivningarna av kvinnorna finns stora skillnader både vad gäller uppgifter och utrymme. För de flesta använder Lundälv SKBL, som han citerar ur, samt citat från andra håll: studier av forskare, journalisters böcker, vad politiker skrivit, nekrologer, tidningsartiklar. I några fall citat av sådant som kvinnan i fråga själv skrivit. Ibland blir det spännande och intressant, men många gånger lite rumphugget. Det är ofta svårt att få grepp om kvinnornas insatser, inte minst utifrån de förväntningar som Lundälvs inledande formuleringar om bokens innehåll skapat. Det hör också samman med att Lundälv sällan för några mer sammanfattande resonemang. En del utvecklingar om metoder och källor känns perifera i förhållande till Lundälvs egen studie. Det är som att allt han har läst måste redovisas – med citat.

Under rubriken "Åren 1850–2020" finns en sammanställning utifrån årtal (s. 90–91). Här anges födelseår och dödsår för ramberättelsens kvinnor, världskrigens början och slut, bildandet av CSA samt årtal för vissa lagar. Tisdagsklubben (anti-nazistisk klubb) och Statens institut för rasbiologi finns med liksom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar och barnkonventionen. Lundälv ger ingen förklaring till uppställningen, kanske tjänar den bara som ett stöd till det som boken tar upp och de frågor som är viktiga för Lundälv: rösträtt, rasbiologi, tvångssteriliseringar, flyktinghjälp, rättigheter för funktionshindrade. Den som arbetar med en lång tidsperiod är ofta mer intresserad av vissa frågor, men det som presenteras här är ett mycket snävt perspektiv. Utifrån bokens inledande anslag hade

jag förväntat en utförligare sammanställning av socialpolitiska reformer och avgöranden för att sätta in kvinnorna i ett socialpolitiskt sammanhang.

Emilia Broomé får mycket utrymme. Hon var aktiv i CSA, freds rörelsen, rösträttsrörelsen och utbildningsfrågor. Under några år satt hon i styrelsen för Statens institut för rasbiologi. Lundälv är särskilt intresserad av detta uppdrag som han menar ibland har förtigits. Lundälv ägnar flera sidor åt Statens institut för rasbiologi. Institutet har tidigare uppmärksammats i böcker av både forskare och andra och det finns förstås alltid skäl att diskutera och utveckla frågor som rör rasbiologi och socialt arbete och socialpolitik samt komplexiteten och spänningen mellan hjälp och kontroll. Men om man tänker sig att få en helhetsbild av Broomé så sägs förvånansvärt lite konkret om hennes andra insatser, däremot finns flera citat om hur hon var. Broomé åtog sig att sitta i styrelsen för rasbiologiska institutet och hon deltog i arbetet under flera år. Att Lundälv avslutningsvis (s. 388) beskriver henne som att hon i denna position befann sig i "utsatthet" förvånar.

Lundälv uppmärksammar även andra kvinnor än de 20, till exempel kvinnliga socialministrar. Under rubriken "Efterlivets berättelser för några andra" finns ytterligare några kvinnor, bland annat Disa Håvik och Göta Rosén. Presentationerna visar på de problem som finns i Lundälvs framställning. Disa Håvik: Först får vi veta lite om henne, sedan följer ett utdrag ur en nekrolog, därefter texter från tidningsartiklar om Håvik och där Håvik uttalar sig och även ser tillbaka på sitt politiska liv. Det blir lite rapsodiskt. Håviks kamp för socialförsäkringarna skulle jag gärna velat veta mer om.

Enligt SKBL var Göta Rosén under många år aktiv inom det socialpolitiska fältet, både som barnavårdsombud, barnavårdsinspektör och byråchef på Socialstyrelsen med ansvar för barn- och ungdomsfrågor. Hon var även tf. generaldirektör för Socialstyrelsen på 1960-talet. Under ett par år i början av 1940-talet var hon riksdagsledamot för socialdemokraterna och röstade då ja till ny lagstiftning om tvångsteriliseringar. Texten nämner att Rosén drev igenom agaförbud på institutioner för barn innan det blev agaförbud i folkskolan och att hon arbetade för utbyggd barnomsorg, förbättringar på ungdomsvårdsskolorna och höjd standard på barnkolonierna. Lundälv skriver att Rosén var socialdemokratisk riksdagsledamot och hade en bakgrund som barnavårdsinspektör, men den enda konkreta insats som han tar upp är att hon röstade ja till ny lagstiftning om tvångsteriliseringar (s. 383), trots att de andra uppgifterna finns i den SKBL-text som han citerar ur. Roséns ställningstagande är naturligtvis viktigt att uppmärksamma, men att hennes socialpolitiska insatser reduceras till att enbart gälla detta är en förenkling.

I kapitel 11 summerar Lundälv hur kvinnorna har porträtterats i dagspressen. Han anger 14 olika punkter. Detta är några av dem (s. 388):

"De mörka avsnitten i svensk socialpolitisk historia som omfattar rashygien, ste-

riliseringspolitiken (befolkningspolitiken), funktionshinderpolitiken (vanförestal-terna) och barnhemmen har inte lyfts fram i så stor utsträckning.”

”Fredsfrågorna, barns och kvinnors rättigheter, aktivismens betydelse och antina-zismen har lyfts fram genom historien och går som en röd tråd i tidningarnas rappor-tering om de socialpolitiska kvinnorna.”

”Det är ovanligt att dagens politiker refererar till dem.”

”Då och då utkommer biografier över några av kvinnorna.”

Slutsatserna är allmänna och vad de bygger på framgår inte i boken. Lundälv har inte redovisat några sammanställningar, han har inte diskuterat varken hur ofta frågor nämnts eller förändringar över tid. Hur ska vi veta vad som bedömts som ”stor utsträckning”, ”ovanligt”, som ”en röd tråd”, ”då och då”?

Boken innehåller intressanta trådar och uppslag och det är synd att Lundälv inte arbetat mer systematiskt och fördjupat. Den är väl korrekturläst och har person- och sakregister.

*Ingrid Söderlind*

Docent, tidigare lektor vid Linköpings universitet.

**Linnéa Bruno och Zulmir Bečević (red.) *Barn och unga i utsatta livssituationer. Perspektiv från forskning och praktik.* Liber förlag.**

---

Alla barn har rätt till samhällets stöd och vissa behöver det mer än andra. Det är dessa barn boken handlar om. Jag läser innehållsförteckningen med viss oro och skepsis: Arton författare, arton olika röster – hur ska redaktörerna få någon ordning på dem? Antologier spretar ofta betänkligt och lämnar inte sällan läsaren med frågan "vad var det *egentligen* boken handlade om?" Kommer jag att bli lämnad med samma undran?

Redaktörerna inleder boken mycket ambitiöst med följande frågor: "Vilka möjligheter har barn och unga i olika slags utsatthet att göra sina röster hörda och bli lyssnade på? Vilka skyldigheter och möjligheter har vuxna i olika sammanhang att tillgodose barns rättigheter? Hur kan utsattheten, barns livsvillkor och egna ageranden förstås utifrån empirisk forskning, erfarenheter från praktik, teorier och begrepp?" Oj, tänker jag. Hur ska de kunna besvara dessa omfattande frågor i *en* bok? De beskriver boken som en "introducerande tvärvetenskaplig forskarantologi om barn och unga i utsatta livssituationer eller med svåra livserfarenheter. Positioner och handlingsutrymme i olika slags sammanhang är i fokus, med tyngdpunkt på socialt arbete och sociologi." Oj, tänker jag. Det här var många ord, inte lätt att orientera sig, inte lätt att förstå vad som avses.

Redan i inledningen tar redaktörerna sig an begreppet *utsatt/het*. Det är bra. Hela boken vilar på detta begrepp som är vanligt förekommande inom många områden, inte minst i socialt arbete och i den allmänna debatten. Såväl enskilda individer som grupper av människor och hela bostadsområden kan betecknas som "utsatta". Begreppet kan kopplas till ålder och beteckna en process som kan förstärkas eller försvagas under livsloppet. Det talas om ekonomisk utsatthet och om den utsatthet som följer av en funktionsnedsättning, av kronisk sjukdom, av drogmissbruk eller av att växa upp i en dysfunktionell familj. Det talas om att vara utsatt för våld och sexuella övergrepp. Utan att bli inplacerad i kategorin "utsatt/het" blir det helt enkelt svårt att få det sociala arbetets stöd. Det kanske blir svårt att få omgivningens sympati överhuvudtaget? "Utsatt/het" övergår då till att bli ett moraliskt begrepp, som betecknar en människa eller en grupp människor som är värda välfärdsstatens omsorger och omgivningens välvillighet. Bruno och Bečević tangerar den breda definitionen av begreppet när de vidgar resonemanget ytterligare: De anger att de vill "belysa utsatthetens och ojämlikhetens materiella och diskursiva dimensioner". När de till sist sätter ner foten gör de en bestämning av begreppet "utsatthet" som ligger nära begreppet "individuell risk":

Utsatthet handlar om att barnet befinner sig i en livssituation eller ett tillstånd i vilket det löper hög sannolikhet för att på olika sätt fara illa och bli åsamkat allvarlig skada, samtidigt som det saknar grundläggande skyddsmekanismer.

Det är denna definition som kapitelförfattarna utgår ifrån i olika hög grad. David Pålsson och Stefan Wiklund tar upp fattigdom som exempel på en livssituation där barn löper risk att fara illa och bli allvarligt skadade. Barn i familjer med socialbidrag beskrivs som en särskilt utsatt grupp. Pålsson och Wiklund för en intressant diskussion om vad ett barnperspektiv på socialbidragshandläggning är och vad det skulle kunna vara. Ulrika Hallberg identifierar kvinnor mellan 16 och 24 år som en riskgrupp för att utveckla olika slag av psykisk ohälsa och upplevd stress. Hon redovisar forskning som anger utsatthet för våld i nära relationer, sexuellt våld och trakasserier, höga krav på skolprestationer och utseendekrav samt brist på sömn och brist på näringsrik mat och motion som ohälsans orsaker.

Fyra kapitel handlar mindre om risken att fara illa och mer om det faktum att barn far illa när de befinner sig i livssituationer där de utsätts för våld och övergrepp. Karin Pernebo skriver om barn som är utsatta för våld i sina familjer och betonar vikten av att de uppmärksammas av vuxna i skolan, inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att de kan få stöd och behandling. Även Ninni Carlsson tar upp betydelsen av att upptäcka och giltiggöra utsatthet. I hennes kapitel gäller det barn som utsatts för sexuella övergrepp. Veronika Burcar Alms kapitel handlar om syskonvåld. Hon menar att sådant våld ofta uppfattas som något vardagligt, som mindre allvarligt "syskonbråk" och därför inte så ofta uppmärksammas och lyfts fram. Linnéa Bruno och Mehrdad Darvishpour tar upp de allvarliga hälsoriskerna och de försämrade livschanserna för barn som tvingas till äktenskap eller utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Kapitlet har sin tyngdpunkt i de ungas erfarenheter och de professionellas uppdrag. Det är bra. Alltför länge har forskare inom området ägnat sig åt att gräla om hur hedersvåld ska benämnas och förklaras och visat mindre intresse för hur de utsatta barnen ska kunna skyddas och vilket stöd de behöver. När barnen själva får komma till tals visar de att de i allt väsentligt står utan skydd och är utsatta i begreppets alla bemärkelser.

Det är skamligt, upprörande, förskräckligt, sorgligt – välj ett passande adjektiv. I det utmärkta inledningskapitlet diskuterar Johanna Schiratzki barnrätt, barns rätt och vuxnas ansvar. Hon inleder med att konstatera att "barns rättigheter har nog aldrig fått större uppmärksamhet än nu; barnkonventionen görs till lag, en rad publikationer ges ut och antalet utbildningar och forskningscentrum med barn och deras rättigheter i fokus växer". Ett sådant intresse kan ge intryck av att barn har långtgående rättigheter och att dessa tillgodoses i praktiken. Schiratzki visar att detta intryck är felaktigt. Svensk barnrätt är ett splittrat område, vilket för-

svårar för barn att göra sina röster hörda och gör det svårare för vuxna att tillgodose barns rätt. Schiratzki lyfter även fram den spänningsfyllda relationen mellan barns rätt till relativ autonomi och vårdnadshavares rättigheter.

Genom att lyfta fram ett annat spänningsfyllt område, tar Johanna Sköld i bokens andra kapitel vid där Johanna Schiratski slutar. Med utgångspunkt från den så kallade "vanvårdsutredningen" lyfter hon fram relationen mellan barnhemsbarn/fosterbarn och den sociala barnavårdens ansvar för barnen. Sköld påvisar barnens maktlöshet i denna relation. Det är en sorglig och upprörande skildring av barns skyddslöshet, lika sorglig och upprörande som den som beskrevs i Brunos och Darvishpours kapitel om barn som tvingas till äktenskap eller utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Veronica Svärd utgår i sitt kapitel från att ansvaret för att barn ska leva ett gott liv kan åskådliggöras genom en skala med föräldraansvaret i ena änden och samhällets ansvar i den andra. Utifrån denna skala diskuterar Svärd hur långt ansvaret sträcker sig när personal inom yrken som berör barn och unga misstänker att ett barn far illa. Anmälningsskyldighet råder, men Svärd visar att anmälningsbenägenheten har ändrats över tid och påverkas av en mängd faktorer. Slutligen tar Kristina Engwall och Lill Hultman upp barn och unga med funktionsnedsättning och deras rätt att komma till tals.

Boken tar sedan ett skutt bort från temat "utsatta barns rättigheter till samhällets skydd" och övergår till att handla om vad vi som forskare kan lära av barns berättelser om svåra livssituationer. Zulmir Bečević har träffat unga i samhällsvård och han lyfter fram ungdomarnas språkbruk. För att beskriva känslor använder ungdomarna i Bečevićs studie ett språk rikt på adjektiv, förstärkningsord och metaforer. För att skapa klarhet och förståelse för sig själva och sin livssituation, använder de sig dessutom av de diagnoser de fått. Marcus Herz har lyssnat till unga med erfarenhet av flykt och han problematiserar lyssnandet: Vad betyder det att lyssna till någon som är inplacerad i en kategori, i det här fallet "ensamkommande"? Vilket lyssnande möjliggörs och omöjliggörs? Även Philip Lalander är inne på frågan om kategoriseringars makt, ett socialpsykologiskt grundtema. I Lalanders kapitel handlar det inte om kategoriseringars betydelse för hur vi samspelar med varandra, utan för hur vi uppfattar oss själva. Hans kapitel bygger på ett omfattande fältarbete om barn och unga i den illegala drogekonomin. "Hugo" får inleda kapitlet med att exemplifiera kategoriserandets identitetsskapande makt. "Hugo" beskriver hur hans status höjdes och att han blev "någon" när han kom att tillhöra kategorin "haschförsäljare". Claes Levin tar i sitt kapitel upp särskilda ungdomshem som uppväxtmiljöer som befinner sig i gränslandet mellan uppfostran och straff, där barn är inspärrade på obestämd tid. Om en familj haft dessa kännetecken, skulle vi kallat den gravt dysfunktionell och anse den vara

olämplig för barn att växa upp i. I det sista kapitlet reflekterar Elisabet Näsman över vad hon lärt sig om de olika stegen i forskningsprocessen under ett långt forskarliv, ägnat åt utsatta barn. Hon tar exempelvis upp de svåra etiska överväganden forskaren står inför när det gäller att tillgodose barns skyddsbehov och samtidigt väga skyddsbehovet mot rätten för barnet att få göra sin röst hörd.

Så vad handlar boken om? Jo, den handlar faktiskt om det den utlovat, nämligen vilka möjligheter barn och unga i olika slag av utsatthet har att göra sina röster hörda och bli lyssnade till. Den handlar även om vilka skyldigheter och möjligheter vuxna i olika sammanhang har att tillgodose barns rättigheter. Det är bra. Det är i de delar som behandlar dessa frågor som boken har sin styrka. Så jag borde vara nöjd. Men jag har ändå vissa invändningar. De delar som behandlar "hur utsattheten, barns livsvillkor och egna ageranden kan förstås utifrån empirisk forskning, erfarenheter från praktik, teorier och begrepp" hör till bokens svagare delar och "positioner och handlingsutrymme i olika slags sammanhang" kan jag inte alls se bli behandlade. Det blev sannolikt helt enkelt för mycket, som jag befarade.

När jag som nydisputerad i ett anfall av övermod beslutade mig för att skriva en bok, var jag förnuftig nog att rådfråga en erfaren redaktör på ett av De Stora Internationella Förlagen. Hennes bästa råd var: "Tänk på att bara driva en tes i varje bok, har du flera teser du vill driva får du skriva flera böcker." Klokt råd som jag gärna vidarebefordrar. Bruno och Bečević driver för många teser i sin bok för att texten ska hålla samman som en helhet och bli intressant fullt ut. Den tes de driver om att barns rättigheter till skydd och till att bli lyssnade till inte tillgodoses är fullt tillräcklig. Den ger boken stadga och utgör den storyline som för den samlade berättelsen framåt. Jag hade gärna sett att varje kapitelförfattare fått i uppgift att förhålla sig till denna tes på ett tydligare sätt än vad de gör. Att vara en resurs för utsatta barn är ett av det sociala arbetets mest centrala uppgifter och därmed ett centralt tema i utbildningen för blivande socionomer. När det sociala arbetet misslyckas med detta uppdrag, äventyras förtroendet för verksamheten och i förlängningen även förtroendet för välfärdsstatens förmåga att kunna bistå dess mest sköra medborgare.

Trots min invändning är detta är en bok som fyller sin plats som kurslitteratur, inte minst inom socionomprogrammet. Linnéa Bruno och Zulmir Bečević har gjort ett imponerande arbete med att ställa samman texterna till denna bok. De får gärna skriva fler böcker med samma tvärvetenskapliga ansats, där de låter juridisk och socialpsykologisk kunskap möta det sociala arbetets praktik.

*Margareta Hydén*

Professor emerita i socialt arbete vid Linköpings universitet, gästprofessor i kriminologi vid Stockholms universitet och leg. psykoterapeut.



## 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 rekommendationer<sup>1</sup>.

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. Ett sådant svar 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.

<sup>1</sup> 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