

SOCIAL VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 28 • Nummer 3 • 2021

Introduktion

Karin Osvaldsson Cromdal 247–248

Placerade barns utbildningsvägar – Från mellanstadiet till medelåldern

Hilma Forsman & Sten-Åke Stenberg 249–268

Hur avgränsas det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov i kommunala riktlinjer?

Sara Wittberg & Annika Taghizadeh Larsson 269–288

Skolkurator sökes – skolhuvudmäns beskrivning i platsannonser av skolkuratorns uppdrag, arbetsuppgifter, organisation, kvalifikationer och färdigheter

Per Jansson, Lars Evertsson & Marek Perlinski 289–312

Att arbeta åt staten, kapitalet eller civilsamhället – Om föreståndare vid HVB för barn och unga

Tommy Lundström & Emelie Shanks 313–332

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

Martin Börjeson 333–346

Forum: Multikulturalismens paradoxer – Tre decennier i backspegeln

Aleksandra Ålund & Carl-Ulrik Schierup 347–358

Debatt 359–362

Lyrik: Bodil Lindfors 363–364

Nya avhandlingar 365–371

Nya böcker 372–376

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

Redaktion:

Adress:

Socialvetenskaplig tidskrift, Avdelningen för socialt arbete, IKOS, Linköpings universitet,
601 74 Norrköping Hemsida: <https://liu.se/artikel/socialvetenskaplig-tidskrift>

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

Redaktör och ansvarig utgivare:

Professor Magnus Dahlstedt, tel. 011-36 32 37, e-post magnus.dahlstedt@liu.se

Korresponderande redaktör:

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

Redaktionssekreterare:

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

Redaktionsledamöter:

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

Redaktionsråd:

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

Prenumeration:

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

FORSA tillhandahåller tidskriften åt medlemmarna.

Annonspriser:

Helsida 4.000 kr
Halvsida 2.500 kr

För prenumerationsfrågor:

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

För frågor om medlemskap i Forsa:

Var god se www.forsa.nu

Språklig bearbetning: Gun Malmros

Engelsk översättare: Alan Crozier

Layout: RPform

Tryck: Norra Skåne Offset, Hässleholm

ISSN: 1104-1420

© Författarna och Socialvetenskaplig Tidskrift

Introduktion

I detta nummer presenterar vi ännu en nyhet. Under några år framöver är författaren Susanna Alakoski gästprofessor i socialt arbete vid Linköpings universitet. Under denna tid är hon även medlem av vår redaktion. Susanna kommer att ytterligare bredda tidskriften, genom att bidra med texter, men också genom att till varje nummer välja lyrik med anknytning till socialt arbete. I detta nummer är det den finlandssvenska poeten Bodil Lindfors som bidrar med två dikter.

Förutom detta innehåller numret fyra artiklar. I den första jämför Hilma Forsman och Sten-Åke Stenberg i en femtioårig uppföljning likheter och skillnader i utbildningsvägar mellan barn som varit placerade i samhällsvård, varit i kontakt med barnavården utan att ha varit placerade samt barn som inte haft någon kontakt med barnavården. Sara Wittberg och Annika Taghizadeh Larsson analyserar spänningsfältet mellan kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre personer och det kommunala ansvaret för att också se till individuella behov. Från detta sammanhang förflyttar vi oss till skolkuratorers uppdrag och arbetsuppgifter som Per Jansson, Lars Evertsson och Marek Perlinski undersökt genom att analysera platsannonser. Den sista artikeln, skriven av Tommy Lundström och Emelie Shanks, närmar sig hem för vård och boende (HVB) genom att undersöka hur HVB-föreståndares attityder till att området blivit alltmer marknadsorienterat skiljer sig åt beroende på om föreståndarna själva arbetar inom offentlig, privat eller frivillig sektor.

I numret har också en debatt om sjukförsäkringssystemets förändring i Sverige samt två forumartiklar. I den första diskuterar Martin Börjeson förslaget till ny socialtjänstlag. Aleksandra Ålund och Carl-Ulrik Schierup reflekterar över hur Sverige förändrats under de trettio år som förflutit sedan deras bok *Paradoxes of multiculturalism* publicerades.

Vi avslutar numret med en annonsering av en ny avhandling och en bokrecension.

Vi vill också meddela att Socialvetenskaplig tidskrift framöver kommer att bli ännu mer tillgänglig. Från och med nästa nummer publiceras nämligen tidskriften samtidigt både i tryckt format och online, via www.socvet.se.

Slutligen en rättelse angående författarordning. Korrekt författarordning för artikeln med titeln *Enhetschefers syn på kunskapsformers och ramfaktorerers betydelse för insatser inom socialtjänsten* som publicerades i nummer 2 2021 är *Patrik Karlsson, Lars Oscarsson, Ola Segnestam Larsson och Filip Wollter*. Vi ber om ursäkt för detta.

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

Karin Osvaldsson Cromdal
Korresponderande redaktör

Hilma Forsman & Sten-Åke Stenberg

Placerade barns utbildningsvägar

Från mellanstadiet till medelåldern

Educational pathways in individuals placed in out-of-home care: From intermediate school to midlife

National and international studies have shown that children with experience of out-of-home care (OHC) have poor school performance compared to their peers. However, we know less about their educational careers over time. Based on a 50-year follow-up of 12,000 individuals, of whom nearly 8 per cent had been placed in OHC before their 13th birthday, this study mapped out their educational pathways over the life course. The analyses focused on how the OHC group's educational ambitions, achievement, and choices from sixth grade onwards differed from children who had come in contact with the child welfare system without being placed, and other majority population peers. The results showed that the OHC group consistently had poorer achievement, and made less ambitious choices compared to their majority population peers. However, the OHC group had similar or even better outcomes compared to the child welfare contact group. The results also showed that opportunities to resume studies in adulthood had played an important role for children in general and children in OHC in particular.

Hilma Forsman är fil. dr. i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Sten-Åke Stenberg är professor i sociologi och verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Kontakt: hilma.forsman@socarb.su.se

Inledning

Barn kan placeras i samhällsvård (familjehems- eller institutionsvård) på grund av allvarliga brister i hemmet eller när de själva utsätter sin hälsa och utveckling för påtagliga risker. Trots att åtgärden är tänkt att förbättra barnens levnadsvillkor och framtida livschanser kommer gruppen placerade barn under resten av livet att vara en av samhällets mest sårbara. Även om många placerade barn klarar sig bra senare i livet har de som grupp sett mycket större risker att drabbas av ohälsa och sociala problem i vuxen ålder jämfört med andra barn (Kääriälä & Hiilamo 2017).

Trots utbildningens avgörande betydelse för alla barns utveckling har placerade barns utbildning varit ett eftersatt område inom den sociala barnvården (Jackson 1994). Senare tids forskning pekar dock på att deras prestationer i skolan kan spela en avgörande roll för att bryta en negativ utveckling (Almquist m.fl. 2018; Forsman m.fl. 2016; Vinnerljung, Berlin & Hjern 2010). Nationella och internationella studier tyder också på att det är möjligt att förbättra deras skolprestationer med hjälp av riktade interventioner (Forsman & Vinnerljung 2012). Med andra ord skulle ett ökat fokus på deras utbildning kunna ge kunskap som kan stärka samhällsvårdens kompensatoriska påverkan på utsatta barns långsiktiga utveckling.

Inom utbildningsforskningen har Boudons teori (1974) om hur sociala klasskillnader påverkar utbildningsresultat fått ökad uppmärksamhet (t.ex. Erikson m.fl. 2005; Hansen & Gustafsson, 2019). Kortfattat är huvuddragen i teorin en uppdelning mellan primära och sekundära effekter av social klass. De primära effekterna utgörs av att familjens kulturella och intellektuella kapital påverkar individens prestationer (vanligtvis betyg) så att barn från högre sociala klasser presterar bättre i skolan jämfört med barn från lägre sociala klasser. De sekundära effekterna består av de val individer gör, givet deras prestationer. Här spelar det sociala avståndet till utbildningen en avgörande roll. Individer vill undvika att socialt flyttas nedåt och därför väljer personer från högre sociala klasser i större utsträckning högre utbildningar. För individer från lägre sociala klasser är det en större risk att misslyckas och de söker därför mer sällan högre utbildningar. Ett vanligt resultat i utbildningssociologisk forskning är att barn med svag socioekonomisk bakgrund presterar sämre i skolan än andra barn och att de, även när prestationerna skulle medge det, inte väljer att i samma utsträckning fortsätta sina studier efter den obligatoriska grundskolan (t.ex. Erikson et al., 2005).

Enligt Boudon (1974) förklaras alltså barns utbildningsresultat som en kombination av prestationer och ambitioner eller vilja att studera vidare och dessa faktorer påverkas av individens sociala position och kulturella bakgrund. De är dock inte konstanta över livsförloppet och är dessutom till stor del beroende av varandra (Pallas, 2003). Ambitioner kan påverka både prestationer och val, men ambitionerna kan också förändras beroende på prestationer och val. Till exempel torde höga betyg bidra till att ambitionerna ökar och det motsatta gälla för låga betyg. I förlängningen

påverkas sedan de val individen kan respektive vill göra. Vidare är det inte bara individens familjebakgrund som påverkar. Skolans förmåga att ta emot barn från studieovana miljöer och rena fördomar mot dessa barns förmåga kan också spela roll.

Trots ett ökat intresse för placerade barns skolgång, är kunskaperna om deras vägar genom utbildningssystemet fortfarande begränsade. Tidigare forskning visar genomgående på en relativt stor skillnad i prestationer mellan dem och jämnåriga som inte placerats i samhällsvård. Placerade barn har exempelvis sämre färdigheter i läsning och matematik, sämre grundskolebetyg och lägre utbildningsnivå i vuxen ålder (Johansson & Höjer 2014; Tordön m.fl. 2020a; Vinnerljung m.fl. 2010; Vinnerljung, Öman & Gunnarson 2005). Däremot finns mindre kunskap om hur dessa utbildningsskillnader utvecklas över tid. Vissa studier rapporterar att de ökar under tiden i vård (Egelund m.fl. 2008; Sebba m.fl. 2015) medan andra finner att de avstannar (Sinclair, Luke & Berridge 2019) och ytterligare några pekar på att de till viss del kan minska under vuxenlivet (Brännström m.fl. 2020; Forsman 2020). Därtill saknas det kunskap om hur deras prestationer samspelar med deras ambitioner och val. Några svenska studier visar dock att de som varit placerade i lägre grad studerar vidare efter grundskolan än andra personer med likvärdig kognitiv förmåga och samma grundskolebetyg (Brännström & Stenberg 2021; Forsman 2020; Johansson & Höjer 2014; Vinnerljung m.fl. 2010).

För att identifiera var olika åtgärder som syftar till att stötta placerade barns skolgång – och därmed potentiellt även deras framtidsutsikter – skulle kunna vara effektiva behövs fler studier av deras hela utbildningsvägar. Eftersom det är rimligt att anta att placerade barn skiljer sig från andra barn, på sätt som i sig har betydelse för deras utbildning (O'Higgins, Sebba & Gardner 2017; Stone 2007), är det nödvändigt att också ta hänsyn till denna så kallade selektionsproblematik. Ett vanligt sätt att ta hänsyn till selektionsproblematiken är att använda sig av så kallade multivariata analyser, då man genom statistiska tekniker försöker kontrollera för faktorer som både leder till placering och sämre utbildningsresultat. Ett annat tillvägagångssätt är det som kallas för kontroll genom design och som innebär att placerade barn jämförs med grupper som är så lika dem som möjligt med skillnaden att de inte varit placerade (Karlsson, Lundström & Wiklund 2020).

Genom en femtioårig uppföljning av en kohort bestående av drygt 12 000 personer födda 1953, av vilka nästan 8 procent placerats i samhällsvård före 13 års ålder, är syftet med den här studien att kartlägga placerade barns utbildningsvägar över större delen av livsförloppet. För att bättre kontrollera för selektionsproblematiken som kännetecknar studier av placerade barn, jämför vi dem inte bara med jämnåriga som inte placerats, utan också med en grupp barn som haft kontakt med barnavården före 13 års ålder utan att placeras. De forskningsfrågor som vägleder studien är hur prestationer, ambitioner och val skiljer sig åt samt om det finns stadier och/eller övergångar då

utbildningsskillnaderna mellan de placerade och de andra grupperna minskar eller ökar.

Den sociala barnavården, utbildningssystemet och samhället i stort har genomgått förändringar sedan denna kohorts barndomsår, men genom detta livsförlopps-perspektiv kan studien bidra med kunskap om hur samhället bättre kan stödja utbildningen för dagens barn både under tiden i och efter samhällsvård. Hur det i framtiden går för barnen i dagens skola går det inte att svara på förrän om flera decennier.

Historiskt sammanhang

Barnen födda 1953 växte upp i ett Sverige som var präglad av framtidstro och förbättrade levnadsförhållanden (Stenberg 2018). Politiska mål om ökad jämlikhet ledde till att utbildningssystemet reformerades flera gånger under deras studietid (Arnesen & Lundahl 2006). Den obligatoriska nioåriga grundskolan infördes, men årskurs 9 var uppdelad i gymnasieförberedande samt allmänna och yrkesförberedande skol-klasser. Uppdelningen var till viss del beroende av valen barnen gjorde redan i årskurs 6. På 1960-talet var det bara ungefär sex av tio som började på någon av de tre- eller fyraåriga gymnasielinjerna eller den tvååriga fackskolan. De sociala klass-skillnaderna var stora och det var främst barn från de övre samhällsklasserna som valde att studera vidare (Stenberg 2018). Eftersom arbetsmarknaden präglades av i stort sett full sysselsättning var det för de flesta ändå inga större problem att få ett arbete efter grundskolans sista år. Expansionen av utbildningssystemet innebar vidare goda möjligheter att fullborda en gymnasieutbildning genom den kommunala vuxen-utbildningen (Komvux), folkhögskola eller liknande och för vissa sedermera även en högskoleutbildning.

Den sociala barnavården skilde sig också från dagens. Eftersom det saknades en nationell policy för samhällsvård var verksamheten heterogen, men tilltron till samhällsvårdens förebyggande syfte var stark (Lundström 1993; Vinnerljung 1996). Förändringarna som skett sedan den tiden avspeglas kanske främst i att det i dag inte är lika många barn som placeras (jfr Berlin 2020). Det har också skett en förskjutning så att andelen familjehem har ökat på institutionernas bekostnad.

Precis som i dag, blev barn placerade på grund av omsorgssvikt, alkoholproblem och allvarlig psykisk ohälsa hos föräldrarna. På 1950- och 1960-talen placerades dock barn också på grund av antaganden om outvecklad föräldraförmåga (tonårsmödrar), bristande bostadsförhållanden, fattigdom och efter önskemål från ensamstående mödrar som saknade socialt och ekonomiskt stöd (Vinnerljung 1996). Eftersom aborter fram till början av 1970-talet i stort sett var förbjudna, kunde en placering av barnet efter födseln vara en del kvinnors enda utväg. Numera placeras fler barn på grund av våldsutsatthet, föräldrars allvarliga kriminalitet och missbruk också bland mödrar (Khoo, Skoog & Dalin 2012).

Data och metod

Våra data kommer från Stockholm Birth Cohort Multigenerational Study – SBC Multigen. Ursprunget var den så kallade Metropolitundersökningen som fram till mitten av 1980-talet följde en kohort om 15 117 personer födda 1953 och som 1963 var bosatta i det som i dag ungefär motsvarar Storstockholm. Inom området fanns på den här tiden ren landsbygd men de flesta av barnen bodde i urbana områden där Stockholms stad dominerade. Det fanns även barn som från det de föddes hade flyttat in i området från andra delar av Sverige liksom från andra länder. Datamaterialet avidentifierades 1986, men har nyligen uppdaterats över kohortens livsförlopp med hjälp av en så kallad sannolikhetsmatchning (Almquist m.fl. 2019) som gör att det i dag är möjligt att följa 14 608 Stockholmare från födseln 1953 upp till pensionsåldern (för en beskrivning av projektets historia, se Stenberg 2013, 2018).

För att ingå i studien skulle kohortmedlemmarna vara vid liv år 2003 och uppgifter finnas om deras högsta avslutade utbildningsnivå vid samma tidpunkt (13 546 stycken). Eftersom vi började följa deras utbildningskarriärer när de var 13 år gamla exkluderades barn som hade sin första placering eller första barnavårdskontakt under tonåren (1 484 stycken). Exkluderingen av dem som hade sin allra första barnavårdskontakt som tonåringar, vare sig det innebar en placering eller inte, gör att vi kan renodla samhällsvårdens betydelse för utbildningsresultaten. Eftersom de yngre barnen till största delen aktualiserades på grund av missförhållanden i hemmet och tonåringarna till största delen på grund av eget beteende, bidrar denna exkludering också till att minska problem med heterogenitet, det vill säga skillnader inom samhällsvårdsgruppen (jfr Karlsson m.fl. 2020). Efter den begränsningen ingick 12 062 individer i studien.

I en tidigare studie om kriminalitet baserad på samma kohort delades barnen in i tre grupper: de som placerats, de som varit i kontakt med barnavården utan att bli placerade och barn som inte haft någon kontakt med barnavården. Det visade sig att barnen som bara haft kontakt med barnavården på många sätt liknade de placerade barnen, men med den avgörande skillnaden att de inte placerades (Lindquist & Santavirta 2014). På så sätt kontrollerades för gemensamma bakgrundsfaktorer i de båda grupperna, så kallad kontroll genom design (jfr Karlsson m.fl. 2020). I våra analyser utnyttjades samma tillvägagångssätt.

Baserat på uppgifter om den sociala barnavården från socialregistren i Stockholmsregionens kommuner som samlades in i Metropolitundersökningen delade vi upp individerna i följande ömsesidigt uteslutande grupper:

1. Placeringsgrupp (945 stycken, 7,8 procent): Barn som placerades i samhällsvård någon gång mellan 0 och 12 års ålder. Den stora majoriteten placerades på grund av missförhållanden i hemmet. De allra flesta hade placeringstider på mindre än två år.
2. Kontaktgrupp (376 stycken, 3,1 procent): Barn som hade kontakt med den sociala barnvården, det vill säga blev föremål för en barnavårdsutredning, mellan 0 och 12 års ålder, men som aldrig placerades. Drygt hälften aktualiserades på grund av missförhållanden i hemmet och i de flesta fall ledde inte utredningen till någon öppenvårdsinsats.
3. Referensgrupp (10 741 stycken, 89 procent): Barn utan kontakt med barnvården.

Studien har godkänts av Stockholms regionala etikprövningsnämnd (nr 2016/481-31/5, 2017/34-31/5, 2017/684-32).

Variabler

I bilaga 1 redovisas alla variabler som ingår i studien. I huvudsak är källorna olika register och den så kallade skolundersökningen. Den sistnämnda genomfördes med enkäter i klassrummen när barnen gick i sjätte klass och var 13 år gamla.

I inledningen grupperade vi faktorer som påverkar kohortmedlemmarnas utbildningskarriärer under rubrikerna ambitioner, prestationer och val. Även om det på teoretiska grunder går att skilja ambitioner och val från varandra är det inte lika lätt att operationalisera begreppen till variabler. Vi slår därför delvis samman ambitioner och val i nedanstående redovisning.

I våra analyser mätte vi ambitioner och val med tre variabler. Den första variabeln visar barnens svar på frågan om de tänkte söka vidare till gymnasiet och som ställdes i skolundersökningen när de var 13 år gamla. Detta är ett tydligt mått på ambition. Den andra variabeln visar om barnen gick i gymnasieföreberedande skolklasser i grundskolans sista och nionde år när de var 16 år gamla. Denna kan ses som ett mått på ambitioner som också verkställdes som val. Den tredje visar om de inte bara planerade utan faktiskt också sökte till gymnasiet (dvs. tre- eller fyraåriga gymnasie-linjer eller den tvååriga fackskolan) samma år. Här kan valet ses som ett uttryck för ambitioner.

Prestationer operationaliserades med sju variabler. Under grundskolan mätte vi prestationer med medelbetygen (exklusive idrott) i årskurs 6 och 9. Prestationer kopplade till gymnasiet var antagning till en gymnasieutbildning när de var 16 år, om de tog en gymnasieexamen under perioden när de var 17–25 år och i så fall vilket medelbetyg de hade. I vuxen ålder mättes prestationer med uppnådd eller inte uppnådd minst tvåårig högskoleutbildning vid 30 års ålder samt med högsta avslutade

utbildningsnivå när de var 50 år gamla. Den sistnämnda variabeln fördelades över ej avslutad grundskoleutbildning, grundskoleutbildning, gymnasial utbildning och minst tvåårig högskole- eller universitetsutbildning.

Uppgifter om betyg och utbildningsnivåer under grundskolan och gymnasiet hämtades från skolregistren som delvis kompletterades med uppgifter från Statistiska Centralbyrån (SCB). I övrigt kom uppgifterna från SCB.

Bortfallet på de utbildningsrelaterade utfallen varierade mellan noll och elva procent (se bilaga 1). De vanligaste orsakerna till bortfall var att vissa skolor inte inkom med uppgifter eller att individer lämnat regionen.

Utöver dessa skolrelaterade variabler har vi tagit med några bakgrundsfaktorer. Från födelsen används uppgifter om kön, social klasstillhörighet och om mamman var ogift respektive tonårsförälder. Socioekonomisk bakgrund mättes också med uppgifter om någon familjemedlem hade studentexamen när barnen var 7 år gamla och det totala antalet år som familjen hade socialbidrag under barnens första tretton levnadsår. Kognitiv förmåga baserades på ett test som var uppbyggt av tre delar (verbalt, spatialt och numeriskt) och som gjordes i skolundersökningen när barnen var 13 år gamla (se bilaga 1 för en mer detaljerad redogörelse av bakgrundsfaktorerna).

Statistiska analyser

Våra resultat är främst beskrivande, det vill säga kartläggande jämförelser av de tre gruppernas utbildningskarriärer. Skillnaderna mellan de olika grupperna signifikantstades¹ för att dels jämföra deras prestationer, ambitioner och val och dels för att jämföra i vilken utsträckning de placerade barnen skilde sig från de andra två grupperna med avseende på de bakgrundsfaktorer som kan ha betydelse för deras utbildning.

I ett andra steg följde vi, med hjälp av ett flödesschema, de olika grupperna genom utbildningssystemet, från grundskolan till högsta avslutade utbildningsnivå vid 50 års ålder. Utbildningsvägarna, det vill säga hur stor andel i respektive grupp som gick från en utbildningsnivå till en högre, alternativt stannade vid en viss nivå, byggde på uppgifterna om gymnasieexamen under perioden då de var 17–25 år och högsta avslutade utbildningsnivå vid 50 års ålder. Om de hade "Ej grundskoleutbildning" som högsta avslutade utbildning innebar det att de inte slutförde grundskolan. Om de i stället hade "Grundskoleutbildning" innebar det att de fullföljde en grundskole-, men däremot inte en gymnasieexamen. Uppgifter om gymnasieexamen under perioden när de var 17–25 år tolkades som att de gått vidare direkt från en grundskole- till en gymnasieexamen. Saknades uppgifter om en sådan examen bland personer som vid 50 års ålder hade gymnasial eller högskoleutbildning, har vi i flödesschemat anta-

1 Parvisa test av proportioner för binära utfall och t-test av medelvärden för kontinuerliga utfall.

git att de tagit del av vuxenstudier på gymnasial nivå via komvux, folkhögskola eller liknande.

Resultat

I följande avsnitt redovisar vi jämförelser av utbildningsvägar mellan de placerade barnen (placeringsgruppen) och barnen som haft barnavårdskontakt utan att placeras (kontaktgruppen) respektive barnen utan barnavårdskontakt (referensgruppen). Vår kartläggning inleds med en redovisning av bakgrundsfaktorer i de olika grupperna. Därefter fokuserar vi på deras prestationer, ambitioner och val samt stadier och/eller övergångar när utbildningsskillnader ändras genom att redovisa utbildningsfaktorer samt illustrera gruppernas olika utbildningskarriärer.

Bakgrundsfaktorer

Tabell 1 visar att knappt hälften av de placerade barnen var flickor. I kontaktgruppen var det en tredjedel och i referensgruppen drygt hälften.

Barn i referensgruppen tillhörde i större utsträckning högre sociala klasser än barn som antingen placerats eller som bara haft barnavårdskontakt. Så gott som en tredjedel av barnen i referensgruppen hade någon familjemedlem med studentexamen. I de båda barnavårdsgrupperna var det drygt var tionde. De placerade barnen växte upp i familjer som i genomsnitt fick socialbidrag under drygt tre av deras första tretton levnadsår. Den något lägre tiden i kontaktgruppen skiljer sig inte signifikant från placeringsgruppen. I referensgruppen var motsvarande tid endast 0,34 år.

Nästan en tredjedel av mammorna till de placerade barnen var ogifta när de födde barnen och närmare en tiondel var tonåringar. Det var en betydligt större andel än i de båda andra grupperna.

Barn som placerats eller bara haft barnavårdskontakt hade i stort sett samma resultat på det kognitiva testet som gjordes i skolundersökningen i sjätte klass, men barnen utan barnavårdskontakt hade ett markant bättre testresultat.

Utbildningsfaktorer

Resultaten i tabell 1 gör det också möjligt att följa barnens utbildningskarriärer med start i hur deras ambitioner uttrycktes i årskurs 6. Bland placerade barn liksom bland dem som haft barnavårdskontakt uppgav knappt 30 procent att de ville söka in på gymnasiet. Mer än hälften av barnen utan barnavårdskontakt hade sådana planer. De högre ambitionerna kan ha varit relaterade till prestationer eftersom den sistnämnda gruppens medelbetyg vid samma tidpunkt var drygt 3,3 medan placeringsgruppens medelbetyg nästan var 0,4 poäng lägre. Lägst medelbetyg eller 2,8 hade kontaktgruppen.

Tabell 1. Gruppvis beskrivande statistik: andelar/medelvärden (standardavvikelse inom parentes)

Variabel	1 Place- rings- grupp	2 Kontakt- grupp	3 Referens- grupp	Skillnad 1 vs 2		Skillnad 1 vs 3	
<i>Bakgrundsfaktorer</i>							
Kön, kvinna	0,468	0,324	0,530	0,144	***	-0,062	***
Social klass (0 år)							
Arbetarklass, ej yrkesutbildade	0,299	0,296	0,171	0,003		0,128	***
Arbetarklass, yrkesutbildade	0,368	0,351	0,269	0,018		0,099	***
Småföretagare	0,067	0,049	0,062	0,018		0,005	
Lägre medelklass	0,236	0,244	0,337	-0,008		-0,101	***
Över- och övre medelklass	0,030	0,060	0,160	-0,030	*	-0,130	***
Mamma ogift (0 år)	0,305	0,144	0,064	0,161	***	0,241	***
Mamma tonårsförälder (0 år)	0,090	0,047	0,030	0,043	*	0,060	***
Familjemedlem med studentexamen (7 år)	0,102	0,113	0,313	-0,011		-0,211	***
Antal år med socialbidrag (0–13 år)	3,12 (3,79)	2,80 (3,62)	0,34 (1,34)	0,32		2,78	***
Kognitiv förmåga, testpoäng (13 år)	60,16 (19,19)	60,87 (17,47)	70,23 (17,53)	-0,71		-10,07	***
<i>Utbildningsfaktorer</i>							
Gymnasieambitioner (13 år)	0,285	0,278	0,517	0,007		-0,232	***
Betyg årskurs 6 (13 år)	2,95 (0,65)	2,84 (0,67)	3,33 (0,68)	0,11	**	-0,38	***
Gymnasieförberedande linje (16 år)	0,328	0,277	0,616	0,051	†	-0,288	***
Betyg årskurs 9 (16 år)	2,91 (0,74)	2,75 (0,73)	3,29 (0,74)	0,16	**	-0,38	***
Sökt gymnasiet (16 år)	0,398	0,364	0,730	0,034		-0,332	***
Antagen gymnasiet (16 år)	0,303	0,258	0,625	0,045		-0,322	***
Gymnasieexamen (17–25 år)	0,217	0,160	0,507	0,057	*	-0,290	***
Betyg gymnasium (17–25 år)	3,23 (0,58)	3,16 (0,73)	3,35 (0,65)	0,07		-0,12	*
Högskoleexamen 30 år	0,061	0,037	0,168	0,024	†	-0,107	***
Utbildningsnivå 50 år							
Ej avslutad grundskoleutbildning	0,026	0,011	0,004	0,015	†	0,022	***
Grundskoleutbildning	0,221	0,303	0,116	-0,082	**	0,105	***
Gymnasial utbildning	0,516	0,455	0,421	0,061	*	0,095	***
Högskoleutbildning	0,236	0,231	0,459	0,005		-0,223	***

1 = Barn som placerats i samhällsvård, n = 945. 2 = Barn som haft barnavårdskontakt utan att placeras, n = 376. 3 = Barn utan barnavårdskontakt, n = 10 745. ***/***/† indikerar statistisk signifikans på 0,1/1/5/10-procentsnivån.

Liknande resultat gäller andelen som under sista året i grundskolan gick i gymnasieförberedande klasser. I stort sett dubbelt så stor andel barn i referensgruppen gick i sådana klasser jämfört med barn i såväl placerings- som kontaktgruppen. Visserligen var det ett val att söka sig till gymnasieförberedande klasser, men det var ett val betingat av ambitioner i sjätte klass att gå vidare som i sin tur var kopplat till barnens prestationer.

Barnens avgångsbetyg från grundskolan liknade betygen i sjätte klass. De placerade barnen hade betydligt lägre medelbetyg än barnen som inte haft kontakt med barnavården, men högre än barnen som haft barnavårdskontakt utan att placeras.

Barnens ambitioner och prestationer i grundskolan avspeglade sig i om de valde att söka in till gymnasiet och hur de kom att prestera där. Ungefär dubbelt så stor andel av barnen utan barnavårdskontakt sökte och blev antagna till gymnasiet jämfört med de båda barnavårdsgrupperna.

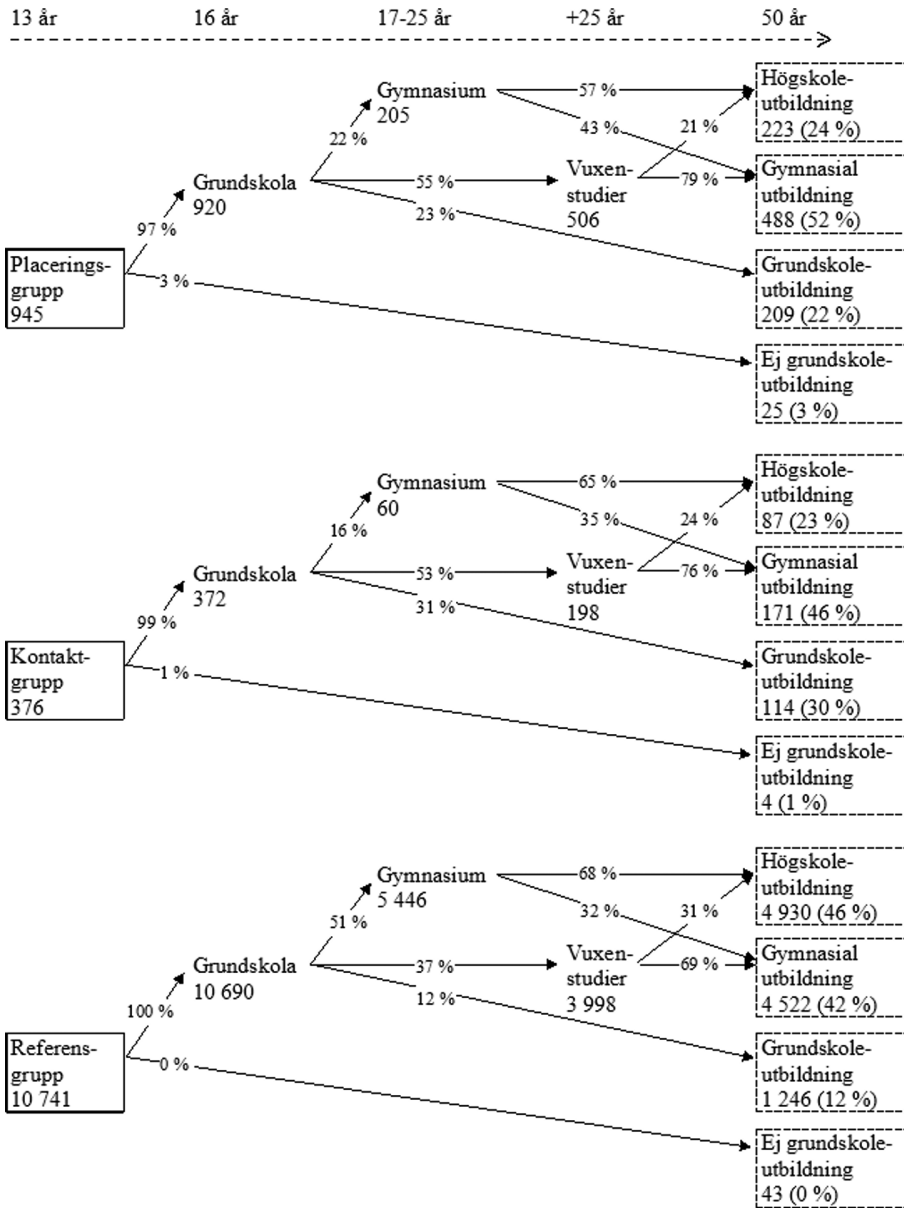
En dryg femtedel i placeringsgruppen hade fullgjort en gymnasieutbildning någon gång under perioden 17–25 år jämfört med hälften i kontaktgruppen och 16 procent i referensgruppen. Skillnaderna i avgångsbetyg i gymnasiet var däremot ganska små.

Vid 30 års ålder hade 6 procent av de placerade, 4 procent av dem som haft kontakt med barnavården utan att placeras samt 17 procent av dem utan barnavårdskontakt högskoleexamen från en minst tvåårig utbildning. Vid 50 års ålder hade nästan tre fjärdedelar i placeringsgruppen en gymnasie- eller högskoleexamen. Ungefär två tredjedelar av dem i kontaktgruppen hade nått samma nivå och i referensgruppen var det nästan nio av tio.

Utbildningskarriärer

Figur 1 åskådliggör med ett flödesschema de olika gruppernas utbildningskarriärer från 13 till 50 års ålder. Även om det överlag var ytterst få barn som hoppade av skolan före nionde klass och som inte heller skaffade sig mer utbildning, så var det ändå en något större andel vars högsta avslutade utbildningsnivå vid 50 års ålder motsvarade "Ej grundskoleutbildning" i placeringsgruppen. Vidare var det vid 50 års ålder en dryg femtedel av de placerade som hade grundskoleutbildning som högsta avslutade utbildningsnivå. Bland dem som haft kontakt med barnavården utan att ha blivit placerade var det 30 procent och bland dem utan barnavårdskontakt endast 12 procent.

Bland dem som fullföljde grundskolan fick 22 procent i placeringsgruppen, 16 procent i kontaktgruppen och drygt hälften i referensgruppen en gymnasieexamen under perioden då de var 17–25 år gamla. Mer än hälften i placerings- respektive kontaktgruppen och en dryg tredjedel i referensgruppen skaffade sig i stället en gymnasiekompetens via vuxenutbildning senare i livet.



Figur 1. Utbildningskarriärer 1966–2003 för placerade barn (placeringsgrupp), barn som haft barnavårdskontakt (kontaktgrupp) utan att bli placerade och barn utan barnavårdskontakt (referensgrupp).²

² Siffrorna anger antalet som uppnått utbildningsnivån. Procentsatserna på pilarna anger andelarna som gått från den lägre till den högre nivån respektive stannat vid en viss utbildningsnivå. Procentsatserna i rutorna vid 50 års ålder visar hur stora andelar som sammantaget har utbildningen som högsta avslutade inom respektive grupp.

Bland barnen som direkt efter grundskolan gått igenom gymnasiet fortsatte och fullföljde 57 procent av de placerade en högskoleutbildning. I de andra två grupperna var motsvarande andel ungefär två tredjedelar. Bland dem som uppnått gymnasiekompetens genom vuxenstudier fullgjorde en dryg femtedel av de placerade även en högskoleutbildning senare i livet. Bland dem som haft kontakt med barnavården utan att placeras var det en knapp fjärdedel och bland dem utan barnavårdskontakt en knapp tredjedel.

Sammantaget innebar dessa utbildningsvägar att det vid 50 års ålder var drygt hälften i placeringsgruppen som hade gymnasial utbildning som högsta avslutade utbildningsnivå jämfört med knappt hälften i kontaktgruppen och 42 procent i referensgruppen. Den stora skillnaden låg i att nästan hälften i referensgruppen hade en högskoleutbildning som högsta avslutade utbildningsnivå jämfört med en fjärdedel av dem som antingen placerats eller som haft barnavårdskontakt utan att placeras.

Diskussion

Tidigare forskning visar att barn som varit placerade i samhällsvård har sämre skolresultat än andra barn. Men kunskaperna om deras utbildningsresultat på lång sikt och i vilken mån skillnaderna ökar eller minskar är begränsade. Ett unikt datamaterial baserat på en kohort född 1953 och boende i Storstockholm 1963 har gett oss möjlighet att följa utbildningskarriärer från sjätte klass, då personerna var 13 år, fram tills de var 50 år gamla. För att kunna jämföra placerade barns utbildningsvägar med andra barns delade vi upp kohorten i tre grupper: barn som placerats i samhällsvård före 13 års ålder (placeringsgrupp), barn som haft kontakt med barnavården utan att placeras före 13 års ålder (kontaktgrupp) och barn utan någon barnavårdskontakt (referensgrupp). Eftersom kontaktgruppen var mer lik placeringsgruppen med avseende på socioekonomisk bakgrund och kognitiv förmåga, kan detta ses som ett sätt att kontrollera för den selektionsproblematik som präglar uppföljningsstudier av placerade barn.

Uppföljningen visade att såväl de placerade barnen som barnen som haft barnavårdskontakt utan att placeras genomgående hade lägre ambitioner, sämre prestationer och gjorde ofördelaktigare val än jämnåriga utan barnavårdskontakt. Men ökade eller minskade skillnaderna över tid?

Gruppskillnaderna i medelbetyg var oförändrade mellan sjätte och nionde klass. Skillnaderna i ambitioner bestod också eftersom det var mindre andelar av barnen som varit placerade eller som haft kontakt med barnavården som i sjätte klass planerade att söka vidare till gymnasiet, som i nionde klass gick en gymnasieförberedande linje och som sedan sökte till en gymnasieutbildning.

För dem som tog sig vidare till en gymnasieutbildning minskade gruppskillnaderna i avgångsbetyg mellan grundskola och gymnasium. Jämfört med båda barnavårdsgrupperna var det dock ganska mycket större andelar i referensgruppen som tog en gymnasieexamen under perioden då de var 17–25 år gamla. Övergången från grundskolan till gymnasiet kan därför ses som ett stadium där utbildningskillnaderna ökade.

Det var oavsett grupp ganska få som hade tagit en högskoleexamen när de var 30 år. Trots att betygsskillnaderna i gymnasiet var marginella, var det ändå flera gånger så stor andel bland dem utan barnavårdskontakt som då hade tagit en högskoleexamen.

Tjugo år senare, när kohorten blivit 50 år gammal, hade andelen med högskoleexamen ökat i alla tre grupperna. Skillnaderna mellan dem hade dock ökat något eftersom en knapp fjärdedel i såväl placerings- som kontaktgruppen tagit en sådan examen jämfört med drygt hälften i referensgruppen. Samtidigt hade ändå båda barnavårdsgrupperna ökat sin utbildningsnivå från grundskolan. Drygt hälften hade nått en gymnasieexamen, en ökning från en dryg femtedel då de var i tjuugoårsåldern. Om vi slår samman gymnasium och högskola hade 75 procent av de placerade nått minst gymnasial utbildning, nästan 70 procent av dem som bara haft kontakt med barnavården och 88 procent av dem utan barnavårdskontakt. Även om det fortfarande var skillnader illustrerar hela kohorten begreppet "livslångt lärande".

Våra resultat visar att de placerade barnen hade liknande och i vissa fall bättre prestationer och gjorde mer ambitiösa utbildningsval än dem som haft barnavårdskontakt utan att placeras. Vi har ingen förklaring till denna oväntade skillnad. Tidigare svenska studier som jämfört långvarigt familjehemsplacerade barn med barn som fått öppenvårdsinsatser visar sämre utbildningsresultat bland de placerade barnen (t.ex. Vinnerljung m.fl. 2010). Det finns dock internationella studier som använt sig av jämförelsegrupper med barn från liknande förhållanden som visar på inga skillnader (t.ex. Wall-Wieler m.fl. 2019) eller bättre resultat bland de placerade barnen (Sinclair m.fl. 2019; Sinclair m.fl. 2020). I vår studie kan det bero på att det var en större andel pojkar, som generellt presterade sämre än flickor, bland barnen som haft barnavårdskontakt utan att placeras. Det är också möjligt att samhällsvården var en hjälp för dem som blev placerade.

Eftersom de placerade barnen inte hade sämre utbildningskarriärer än barnen med liknande situation men som inte placerats, finns det inget i denna studie som tyder på att samhällsvården i sig skulle ha haft en skadlig inverkan på barnens utbildningskarriärer. Resultaten visar i stället att de placerade barnens utbildning speglar deras mer utsatta bakgrund – en slutsats som också dragits i tidigare liknande studier som med hjälp av mer avancerade analyser försökt förklara utbild-

ningsskillnader mellan dem och deras jämnåriga (Brännström m.fl. 2020; Sinclair m.fl. 2019; Sinclair m.fl. 2020).

Hittills har åtgärder för att stötta placerade barns skolgång främst varit inriktade på deras prestationer i skolan. I Sverige finns lovande erfarenheter av att stärka familjehemsplacerade barns pedagogiska färdigheter genom exempelvis arbetsmodellen Skolfam (Durbeej & Hellner 2017; Tordön m.fl. 2020b), lästräningssmetoden Paired Reading (Forsman 2017; Vinnerljung m.fl. 2014) och bokklubben The Letterbox Club (Forsman 2019). Internationellt sett har även så kallade tutoringprogram med gruppvis eller enskilt stöd från pedagoger eller frivilliga vuxna fått bra resultat vid utvärderingar (Flynn m.fl. 2012; Hickey & Flynn 2019).

Förbättrade prestationer i tidig ålder kan minska utbildningsskillnader, men inte tillräckligt. Skillnaderna i betyg respektive viljan att söka till vidare studier i vår studie tangerar Boudons (1974) förklaring att de sociala klasskillnaderna i utbildning beror på de två faktorerna prestationer och ambitioner eller så kallade primära och sekundära effekter. I en nylig studie av Brännström och Stenberg (2021), på samma material som vårt, framkom också att en mindre andel samhällsvårdade barn valde att studera vidare jämfört med övriga barn – trots samma betyg (se även Dæhlen 2017; Forsman 2020; Vinnerljung m.fl. 2010). Barnens val berodde på ett samspel mellan deras ambitioner och prestationer. I forskning, barnavård och skola borde därför inte bara prestationerna tillmätas betydelse, barnens ambitioner måste också uppmärksammas. De behöver uppmuntran att studera vidare. Även om det inte är ett självändamål att alla barn ska ha en högskoleutbildning blir effekterna av dessa skillnader att samhället går miste om kunskaper och kompetens från människor som kan bidra till ett bättre samhälle. Den så kallade kunskapsreserven tas inte till vara. Lika viktigt är förstås att alla barn som vill men inte törs tyvärr inte förverkligar sina drömmar. Det kan vidare ses i ljuset av att utbildning historiskt sett varit ett underprioriterat område inom samhällsvården och oroande rapporter om att barnen möts av pessimistiska förväntningar från vuxna (Ferguson & Wolkow 2012; Jackson 1994).

I vår studie, liksom i Dæhlens (2017) studie av norska barn födda på 1990-talet, var fortsatta gymnasiestudier efter grundskolan den stora skiljelinjen mellan dem som haft någon form av kontakt med barnavården och dem som inte haft det. Även om vår kohort växte upp i en tid då utbildningssystemet expanderade var incitamenten för att studera vidare efter grundskolan mindre jämfört med i dag. Det gick att få ett arbete direkt efter grundskolan. Numera är det betydligt vanligare att söka till och fullfölja ett gymnasieprogram, men skillnaderna mellan placerade barn och deras jämnåriga består (jfr Socialstyrelsen 2019). Utan en gymnasieutbildning har dagens ungdom svårt att få en förankring på arbetsmarknaden.

Vuxenutbildning spelar en viktig roll för att minska utbildningsskillnader

mellan barn med olika socioekonomisk bakgrund (Erikson & Jonsson 1996; OECD 2016), något som också visade sig i våra resultat. Det var vanligare än för andra barn att de som hade haft någon kontakt med barnvården hade tagit en sådan utbildningsväg för att nå en gymnasie- eller högskoleexamen vid 50 års ålder.

Sveriges generella skolsystem med avgiftsfri utbildning på alla nivåer har inte visat sig vara nog för att utjämna skillnaderna mellan barn med olika sociala förutsättningar. Bristande stöd och ekonomisk oro har också uppgetts vara hinder för unga vuxna med erfarenhet av placering att studera vidare på högskola eller universitet (Höjer & Sjöblom 2011). Till skillnad från Sverige erbjuder många andra länder placerade barn hjälp med högre studier som en del av eftervården i övergången till vuxenlivet (Liu m.fl. 2019). Eftersom den svenska socialtjänsten sedan 2008 har ett lagstadgat ansvar att tillgodose de särskilda behov av stöd som kan finnas efter att en placering upphört borde det även här gå att göra något liknande.

Styrkor och begränsningar

Studiens styrkor är att vi följer samma individer ända upp till 50 års ålder och inte bara jämför de placerade barnen med barn som aldrig haft kontakt med barnvården utan också med barn som blivit utredda men aldrig placerats. Den senare jämförelsen gör att vi i stor utsträckning på ett indirekt sätt kan kontrollera för faktorer som påverkar selektionen in i samhällsvård, så kallad kontroll genom design (jfr Karlsson m.fl. 2020).

Det finns emellertid även ett antal begränsningar som bör lyftas fram. Vi har kartlagt utbildningsvägar, men den beskrivande ansatsen ger få svar på varför de ser ut som de gör. Beskrivningarna är också begränsade av data. Till exempel saknas information om alternativa utbildningsvägar och i våra analyser har vi bara ett tydligt mått på barnens ambitioner: deras svar på en fråga i årskurs 6 om de tänker söka sig vidare till gymnasiet. Efter sjätte klass finns inga intervjuer med barnen och det saknas därför uppgifter om deras ambitioner senare under livet och varför de gjorde sina val. Det är vidare naturligtvis vanskligt att från undersökningen av barn födda 1953 dra slutsatser om dagens barn. Jämfört med dagens skola och samhälle var förutsättningarna mycket annorlunda på den tiden. Det är till exempel inte orimligt att anta att en mycket större andel barn i dag skulle svarat att de planerar att söka sig vidare till gymnasiet och som tidigare nämnts är det i dag en större andel som så småningom väljer att också göra det. Longitudinella studier som denna kan ändå bidra med övergripande insikter som kan peka ut vissa riktningar för hur samhällsvårdens kompensatoriska påverkan på barnens utbildning skulle kunna stärkas.

Slutsatser

Åtgärder för att förbättra placerade barns utbildning bör sättas in i tidig ålder eftersom utbildningsskillnaderna mellan dem och deras jämnåriga tycks uppstå tidigt. Det räcker dock inte att enbart fokusera på barnens prestationer, såväl socialtjänst som skola bör fokusera mer på barnens ambitioner och val, inte minst vid övergången från grundskola till gymnasium. Detta då placerade barn tenderar att göra mindre ambitiösa utbildningsval trots att deras prestationer skulle medge det. Personer som varit placerade i samhällsvård bör också erbjudas speciella möjligheter och stöd med att återuppta studier, reparera tidigare skolmisslyckanden och höja sin utbildningsnivå i vuxen ålder.

Referenser

- Almquist, Y.B., Grotta, A., Vågerö, D., Stenberg, S-Å. & Modin, B. (2019) Cohort profile update. The Stockholm Birth Cohort study. *International Journal of Epidemiology*, 1–6. doi:10.1093/ije/dyz185
- Almquist, Y.B., Jackisch, J., Forsman, H., Gauffin, K., Vinnerljung, B., Hjern, A., & Brännström, L. (2018). A decade lost. Does educational success mitigate the increased risks of premature death among children with experience of out-of-home care? *Journal of Epidemiology & Community Health*, 72(11):997–1002.
- Arnesen, A.L. & Lundahl, L. (2006) Still social and democratic? Inclusive education policies in the Nordic welfare states. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3): 285–300.
- Berlin, M. (2020) *Out-of-home care and educational outcomes. Prevalence, patterns and consequences*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Boudon, R. (1974) *Education, opportunity, and social inequality. Changing prospects in western society*. John Wiley.
- Brännström, L. & Stenberg, S-Å. (2021) Primary and secondary effects on long-term educational outcomes of individuals with experience of child welfare interventions. *Child Abuse Review*, 30: 48–61.
- Brännström, L., Forsman, H., Vinnerljung, B. & Almquist, Y.B. (2020) Inequalities in educational outcomes in individuals with childhood experience of out-of-home care. What are driving the differences? *Plos One*, 15(4): e0232061.
- Dæhlen, M. (2017) Child welfare clients and educational transitions. *Child & Family Social Work*, 22(1): 317–329.
- Durbееj, N. & Hellner, C. (2017) Improving school performance among Swedish foster children. A quasi-experimental study exploring outcomes of the Skolfam model. *Children and Youth Services Review*, 82: 466–476.
- Egelund, T., Andersen, D., Hestbæk, A-D., Lausten, M., Knudsen, L., Olsen, R. & Gerstoft, F. (2008) *Anbragte børns udvikling og vilkår. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. København: SFI.
- Erikson, R., Goldthorpe, J.H., Jackson, M., Yaish, M. & Cox, D.R. (2005) On class differentials in educational attainment. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(27): 9730–9733.
- Erikson, R. & Jonsson, J.O. (1996) The Swedish context. Educational reform and long-term change in educational inequality. I: R. Erikson & J.O. Jonsson (red.) *Can education be equalized*, 65–93. Boulder, Colorado: Westview.
- Ferguson, H.B. & Wolkow, K. (2012) Educating children and youth in care. A review of barriers to school progress and strategies for change. *Children and Youth Services Review*, 34(6): 1143–1149.
- Flynn, R.J., Marquis, R.A., Paquet, M-P, Peeke, L.M. & Aubry, T.D. (2012) Effects of individual direct-instruction tutoring on foster children's academic skills. A randomized trial. *Children and Youth Services Review*, 34(6): 1183–1189.
- Forsman, H. (2017) Foster carers' experiences of a paired reading literacy intervention with looked-after children. *Child & Family Social Work*, 22(1): 409–418.
- Forsman, H. (2019) Exploring the Letterbox Club programme's impact on foster children's literacy. Potent intervention or general support? *Oxford Review of Education*, 45(4): 502–518.
- Forsman, H. (2020) Exploring educational pathways over the life course in children with out-of-home care experience. A multi-group path analysis. *Children and Youth Services Review*, 111, 104852.

- Forsman, H., Brännström, L., Vinnerljung, B. & Hjern, A. (2016) Does poor school performance cause later psychosocial problems among children in foster care? Evidence from national longitudinal registry data. *Child Abuse & Neglect*, 57: 61–71.
- Forsman, H. & Vinnerljung, B. (2012) Interventions aiming to improve school achievements of children in out-of-home care. A scoping review. *Children and Youth Services Review*, 34(6): 1084–1091.
- Hansen, K.Y. & Gustafsson, J-E. (2019). Identifying the key source of deteriorating educational equity in Sweden between 1998 and 2014. *International Journal of Educational Research*, 93, 79–90.
- Hickey, A.J. & Flynn, R.J. (2019) Effects of the TutorBright tutoring programme on the reading and mathematics skills of children in foster care. A randomised controlled trial. *Oxford Review of Education*, 45(4): 519–537.
- Höjer, I. & Sjöblom, Y. (2011) Att stå på egna ben. Om övergången från samhällsvård till vuxenliv. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19(1): 118–127.
- Jackson, S. (1994) Educating children in residential and foster care. *Oxford Review of Education*, 20(3): 267–279.
- Johansson, H. & Höjer, I. (2014) Sweden. A long and winding road. I: S. Jackson & C. Cameron (red.) *Improving the participation of young people in care in further and higher education. European research and practice*, 215–250. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Karlsson, P., Lundström, T. & Wiklund, S. (2020). Hur bristfällig är samhällsvården egentligen? Några mätproblem i observationsstudier av placerade barn. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(2): 137–155.
- Khoo, E., Skoog, V. & Dalin, R. (2012) In and out of care. A profile and analysis of children in the out-of-home care system in Sweden. *Children and Youth Services Review*, 34(5): 900–907.
- Kääriälä, A. & Hiilamo, H. (2017) Children in out-of-home care as young adults. A systematic review of outcomes in the Nordic countries. *Children and Youth Services Review*, 79: 107–114.
- Lindquist, M. & Santavirta, S. (2014) Does placing children in foster care increase their adult criminality? *Labour Economics*, 31: 72–83.
- Liu, C., Vazquez, C., Jones, K. & Fong, R. (2019) The impact of independent living programs on foster youths' educational outcomes. A scoping review. *Children and Youth Services Review*, 98: 213–220.
- Lundström, T. (1993) *Tvångsomhändertagande av barn. En studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Stockholm: Stockholms universitet.
- OECD (2016) *Education at a glance 2016. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing Paris.
- O'Higgins, A., Sebba, J., & Gardner, F. (2017) What are the factors associated with educational achievement for children in kinship or foster care. A systematic review. *Children and Youth Services Review*, 79, 198–220.
- Pallas, A.M. (2003) Educational transitions, trajectories, and pathways. I: J.T. Mortimer & M.J. Shanahan (red.) *Handbook of the life course*, 165–184. Boston, MA: Springer.
- Sebba, J., Berridge, D., Luke, N., Fletcher, J., Bell, K., Strand, S. ... O'Higgins, A. (2015) *The educational progress of looked after children in England. Linking care and educational data*. Oxford & Bristol: University of Oxford & University of Bristol.
- Sinclair, I., Luke, N. & Berridge, D. (2019) Children in care or in need. Educational progress at home and in care. *Oxford Review of Education*, 45(4): 443–460.
- Sinclair, I., Luke, N., Fletcher, J., O'Higgins, A., Strand, S., Berridge, D. ... Thomas, S. (2020) The

- education of children in care and children in need. Who falls behind and when? *Child & Family Social Work*, 25: 536–547.
- Socialstyrelsen (2019). *Öppna jämförelser 2019. Placerade barns utbildning och hälsa*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stenberg, S.-Å. (2013) *Född 1953. Folkhemsbarn i forskarfokus*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Stenberg, S.-Å. (2018) *Born in 1953. The story about a post-war Swedish cohort, and a longitudinal research project*. Stockholm: Stockholm University Press.
- Stone, S. (2007). Child maltreatment, out-of-home placement and academic vulnerability: A fifteen-year review of evidence and future directions. *Children and Youth Services Review*, 29(2), 139–161.
- Tordön, R., Bladh, M., Svedin, C.G. & Sydsjö, G. (2020a) Challenging intellectual, behavioral and educational prerequisites for interventions aimed at school aged children in foster care. A compilation of Swedish test results. *Children and Youth Services Review*, 108, 104598.
- Tordön, R., Bladh, M., Sydsjö, G. & Svedin, C.G. (2020b) Improved intelligence, literacy and mathematic skills following school-based intervention for children in foster care. *Frontiers in Psychology*, 11, 718.
- Wall-Wieler, E., Roos, L.L., Lee, J.B., Urquia, M.L., Roos, N.P., Bruce, S. & Brownell, M. (2019) Placement in care in early childhood and school readiness. A retrospective cohort study. *Child Maltreatment*, 24(1): 66–75.
- Vinnerljung, B. (1996) *Fosterbarn som vuxna*. Lund: Lunds universitet.
- Vinnerljung, B., Berlin, M. & Hjern, A. (2010) Skolbetyg, utbildning och risker för ogynn-sam utveckling hos barn. I: Socialstyrelsen (red.) *Social rapport 2010*, 227–266. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Vinnerljung, B., Tideman, E., Sallnäs, M. & Forsman, H. (2014) Paired reading for foster children. Results from a Swedish replication of an English literacy intervention. *Adoption & Fostering*, 38(4): 361–373.
- Vinnerljung, B., Öman, M. & Gunnarson, T. (2005) Educational attainments of former child welfare clients. A Swedish national cohort study. *International Journal of Social Welfare*, 14(4): 265–276.

Bilaga 1. Översikt variabler, definition, kategorier/värden, ålder (årtal) och informationskälla.

Variabler	Definition	Kategorier/värden	Ålder (årtal)	Källa	Bortfall %
Grupper	Placerad i samhällsvård 0-12 år/Barmavårskontakt 0-12 år/Utan barmavårskontakt	1: Placeringsgrupp/2: Kontaktgrupp/ 3: Referensgrupp	0-19 (1953-72)	Socialregister	0
Kön	Biologiskt kön vid födseln	Kvinn/man	0 (1953)	Förelsningsjournalen	0
Social klass	Faderns yrke (moderns om hennes är högre eller hon är ensamstående)	Arbetsklass; ej yrkes-utbildade/ Arbetsklass, yrkesutbildade/ Småföretagare/Lågre medelklass/Över- och övre medelklass	0 (1953)	Förelsningsjournalen, Stockholms populationsregister	3,2
Mamma ogift	Modern ogift vid kohortmedlemmens födsel	Ja/Nej	0 (1953)	Förelsningsjournalen, Stockholms populationsregister	2,2
Mamma tonårsförälder	Modern tonåring vid kohortmedlemmens födsel	Ja/Nej	0 (1953)	Förelsningsjournalen	16,9
Familjemedlem med studentexamen	Minst en person i ursprungsfamiljen har studentexamen	Ja/Nej	7 (1960)	Folk- och bostadsräkningen 1960	6,0
Antal år med socialbidrag	Antal år ursprungsfamiljen mottog socialbidrag	0-13 år	0-12 (1953-65)	Socialregister	0
Kognitiv förmåga	Antal testpoäng på tre tester: verbalt, numeriskt och geometriskt	0-120 poäng	13 (1966)	Skolundersökningen	10,5
Gymnasieambitioner	Svar på frågan "Tänker du så småningom söka in på gymnasium?"	Ja/Nej eller vet inte	13 (1966)	Skolundersökningen	11,1
Betyg årskurs 6	Medelbetyg i alla ämnen förutom idrott	1-5 poäng	13 (1966)	Lokala skolregister	5,5
Gymnasie-förberedande klass	Gick i gymnasieförberedande klass (G) årskurs 9	Ja/Nej	16 (1969)	Lokala skolregister	6,9
Betyg årskurs 9	Medelbetyg i alla ämnen förutom idrott	1-5 poäng	16 (1969)	Lokala skolregister	5,6
Ansökan gymnasiet	Sökte till gymnasium (eller fackskola)	Ja/Nej	16 (1969)	Lokala skolregister och statistiska centralbyrån	0
Antagen gymnasiet	Antagen till gymnasium (eller fackskola)	Ja/Nej	16 (1969)	Lokala skolregister och statistiska centralbyrån	0
Gymnasieexamen	Examen från gymnasium (eller fackskola)	Ja/Nej	17-25 (1970-78)	Lokala skolregister och statistiska centralbyrån	0
Betyg gymnasiet	Medelbetyg i alla ämnen förutom idrott	1-5 poäng	17-25 (1970-78)	Lokala skolregister	<0,1
Högskoleexamen 30 år	Examen från högskola/universitet ≥ 2 år	Ja/Nej	30 (1983)	Statistiska centralbyrån	0
Utbildningsnivå 50 år	Högsta avslutade utbildningsnivå	Ej avslutad grundskoleutbildning/ Grundskoleutbildning/ Gymnasial utbildning/ Högskoleutbildning	50 (2003)	Longitudinell databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning	0

Sara Wittberg & Annika Taghizadeh Larsson

Hur avgränsas det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov i kommunala riktlinjer?

How do local guidelines delimit the municipal responsibility to meet the needs of older people?

According to the Social Services Act (SSA), the municipality is ultimately responsible for ensuring that persons staying within its boundaries receive the services they need in order to be assured of a reasonable standard of living. Although municipal guidelines are acknowledged as decisive for how welfare services are implemented at the local level, there are few studies on how these documents are designed. The aim of this article is to show how the municipal responsibility to meet individual needs is circumscribed in guidelines for need assessment in elder care. The purpose is to increase understanding of the possibilities for care managers to meet individual needs while following local guidelines – and to provide a basis for discussions about the governance of Swedish eldercare. The paper applies the theory of framing in the analysis of guidelines in 51 strategically chosen municipalities and maps the frequency of guidelines.

According to the analysis, local guidelines frame the municipal responsibility as having to provide certain services rather than having to meet individual needs. Designation of a limited range of services is legitimized by SSA being a frame law, leaving discretion for local variations. Limitations of responsibility are also legitimized by accurate, and inaccurate, references to case law and by shifting responsibility for meeting needs onto relatives, which is legally questionable.

In 2019, 274 of Sweden's 290 municipalities had guidelines for needs assessment in eldercare. If applied, guidelines risk having a negative impact on legal security as they establish a normative assessment standard which is difficult to combine with individual need assessment. Furthermore, by having to follow both SSA and local guidelines, which are often contradictory, the hands of the care managers are tied. Lastly, local variations can lead to systematic differences in the application of the law.

Sara Wittberg är doktorand i socialt arbete vid Institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet.

Annika Taghizadeh Larsson är fil. dr. i äldre och åldrande, docent i socialt arbete vid Institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet.

Kontakt: sara.wittberg@liu.se

Inledning

Den nationella ambitionen med äldreomsorgen är likvärdighet, genom att varje medborgare, oberoende av var i landet personen bor, ska kunna förutse när denna kan förvänta sig hjälp av det svenska samhället (Socialdepartementet 2017 s. 7). Samtidigt åligger det varje enskild kommun att tolka och omsätta de nationella regleringarna. Hit hör att fastställa vilken levnadsnivå som på lokal nivå ska anses som skälig för kommunens äldre medborgare (jfr Prop. 1979/80:1 s. 186; SOU 2020:47 s. 654). Medan det i socialtjänstlagen (SFS 2001:453) (SoL) relativt tydligt fastställts vad som är att se som skälig levnadsnivå vid bedömningar av behov av bistånd i form av försörjningsstöd, har tolkningen av begreppet lämnats öppen när det gäller livsföring i övrigt – och därmed också när det gäller äldreomsorg (SOU 2017:21 s. 732; SOU 2020:47 s. 645). De fördelar som under senare tid framhållits med denna öppenhet, även kallad flexibilitet, är att den skapar utrymme för de kommunala biståndshandläggare som utreder och beslutar om äldres människors behov av stöd att utgå från individens behov i sina bedömningar, i linje med socialtjänstlagen (jfr SOU 2020:47 s. 654). Andra röster har hävdats att kommunerna utnyttjar tolkningsutrymmet på ett sätt som inneburit att tröskeln för att erhålla bistånd blivit högre (Bergmark, Parker & Thorslund 2000 s. 313) och att skälig levnadsnivå har gått från att utgöra en minimistandard till att bli ett tak för den kommunala ambitionsnivån när det gäller äldreomsorgen (Szebehely & Trydegård 2014; SOU 2017:21 s. 813). Detta understöds av forskning som visar att äldreomsorgen sedan 1980-talet har förändrats: andelen äldre som tar emot äldreomsorg har minskat och beviljade omsorgsinsatser har förskjutits från äldreboende till hemtjänst (SOU 2017:21 s. 89, 219; Szebehely & Trydegård 2018 s. 29). Studier tyder också på att grupper, som äldre respektive yngre omsorgstagare och mottagare av LSS, ställs mot varandra när de kommunala resurserna fördelas samt att selektiv fördelning av resurserna inom äldreomsorgen exkluderar mindre hjälpbehövande med fokus på de sköraste äldre (Rauch 2007 s. 269–270; Szebehely & Trydegård 2007 s. 200–202). Forskningen tyder också på en utveckling med en förskjutning av ansvar till familjen samt, för mer resursstarka grupper, till den privata marknaden (Szebehely & Meagher 2018 s. 303–304).

I ett antal studier har biståndshandläggarna beskrivits som grindvakter (se t.ex. Norman & Schön 2005 s. 28) som i en tid av nyliberalism, marknadsorientering och NPM blivit allt snävare i sina bedömningar och hushållar med kommunens resurser (se t.ex. Andersson 2004; Blomberg & Pettersson 2011; Dunér 2018). Intervjustudier med biståndshandläggare (t.ex. Andersson 2004 s. 289–290) pekar i sin tur mot att denna förändring har att göra med minskade kommunala budgetanslag och besparingskrav som är inbäddade i kommunala riktlinjer. Tillämpningen av kommunala riktlinjer för bedömning av bistånd enligt SoL har också kritiserats av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att utgöra en risk för rättssäkerheten, eftersom det medför avsteg från den enskildes lagstadgade rätt till en individuell bedömning och ställer grupper i samhället mot varandra (Nilsson 2016 s. 5–6, 14). Men trots att kommunala riktlinjer uppmärksammats som avgörande för hur

socialtjänstlagen tillämpas på lokal nivå saknas ingående analyser av hur sådana styrdokument är utformade. Kunskap saknas därmed också om hur kommunala riktlinjer kan bidra till att biståndshandläggare ”hushållar med kommunens resurser”.

Syftet med den här artikeln är att belysa hur det kommunala ansvaret för att tillgodose individuella behov avgränsas i kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människor enligt socialtjänstlagen, liksom hur avgränsningarna underbyggs och legitimeras. Vår ambition är att öka förståelsen för biståndshandläggares arbetsvillkor och förutsättningar att i enlighet med SoL tillgodose individuella behov av stöd för att uppnå en ”skälig levnadsnivå” – samt att bidra med underlag för diskussioner om äldreomsorgens styrning.

Kommunala riktlinjer för äldreomsorg

Trots att det inte finns några lagstadgade krav på kommunala riktlinjer är det många kommuner som upprättar sådana styrdokument (Socialstyrelsen 2003 s. 16, 19, 24; Nilsson 2016 s. 14). De skäl som brukar anges är en vilja att minska olikheterna i biståndsbeslut och biståndsbedömningar inom den egna kommunen (Andersson 2004 s. 286, 288; Socialstyrelsen 2003 s. 28–29; Erlandsson 2018 s. 44).

Biståndshandläggare, som ofta är utbildade socionomer, är den yrkesgrupp som i praktiken utför biståndsbedömningar inom äldreomsorgen. På delegation av de kommunala politikerna fattar de även myndighetsbeslut. I det fåtal studier som berör hur riktlinjer tillämpas och upplevs framkommer att biståndshandläggarna upplever riktlinjer som både vägledande och begränsande. Dessa upplevelser varierar mellan kommuner och är även relaterade till hur riktlinjerna är utformade. Det har också visat sig vara vanligt bland biståndshandläggare, vars yrkesutövning präglas av osäkerhet och beslut av dilemmakarakter, att efterfråga tydligare riktlinjer och regler (Dunér & Nordström 2003 s. 19), bland annat när det gäller vad som ska räknas som en skälig levnadsnivå (Olaison, Torres & Forsell 2018 s. 161). Riktlinjerna har också visat sig få konkreta konsekvenser genom att insatser som inte anges i riktlinjerna inte heller beviljas (Nilsson 2016 s. 14–15) samt genom att biståndshandläggare underordnar sig riktlinjer i sådan utsträckning att de utgör skäl till beslut om avslag (Erlandsson 2018 s. 55–57). Biståndshandläggare med mindre yrkeserfarenhet tenderar att vara mer benägna att underordna sig kommunala riktlinjer än de med mer erfarenhet (Olaison, Torres & Forsell 2018 s. 163). Incitamenten att följa riktlinjer har även visat sig vara kopplade till huruvida biståndshandläggarna kan riskera att fråntas sin delegerade rätt att fatta beslut eller om de har krav på sig att ta hänsyn till ekonomiska aspekter i sina bedömningar och beslut (Nilsson 2016 s. 14; Erlandsson 2018 s. 44). I en studie från 2018 (Erlandsson 2018 s. 44–50) med syftet att ”undersöka hur biståndshandläggare inom äldreomsorg använder kommunala riktlinjer i sitt arbete” analyseras 18 kommuners riktlinjer i avsikt att kontextualisera intervjuer med biståndshandläggare. Här framkommer bland annat att riktlinjerna ger bistånds-

handläggarna vägledning genom att sammanfatta lagar, förordningar och föreskrifter (ibid. s. 44). Mer anmärkningsvärt är att alla utom en av de studerade riktlinjerna ger uttryck för den typ av standardiserande ambitioner som IVO några år tidigare bedömt som oförenliga med intentionerna i SoL genom att de anger omfattning och frekvens av specifika insatser som beviljas i kommunen. Samtidigt instrueras biståndshandläggare i riktlinjerna att – i linje med lagen – alltid göra en individuell bedömning av den enskildes behov. De brister och motsägelser i kommunala riktlinjer för biståndsbedömning som studien synliggör visar på vikten av mer ingående analyser av ett större urval av riktlinjer.

Metod och empiriskt material

Artikeln är baserad på ett empiriskt material i form av kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människor enligt SoL i 51 svenska kommuner (se tabell 1). För att säkerställa en spridning av riktlinjer från olika typer av kommuner tillämpades ett strategiskt urval (Mason 2002 s. 123–125) på kommungrupperna i Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning från 2017 (SKL 2016). Kommungrupperna är indelade i nio undergrupper (1–9) där indelningen i huvudsak grundar sig på storlek och geografiskt läge. För att säkerställa ett tillräckligt stort och varierat underlag valdes inledningsvis sex kommuner i varje grupp ut slumpmässigt, frånsett i grupp 1, gruppen storstäder med endast tre kommuner, där samtliga inkluderades i studien. Riktlinjerna begärdes ut via mejlkontakt med kommunerna. I tabell 1 framgår vilka 51 kommuners riktlinjer som utgör studiens empiriska material.

Under arbetet med artikeln uppmärksammades att en aktuell sammanställning av hur många kommuner som har kommunala riktlinjer saknas. I ett andra steg begärdes riktlinjer in från resterande kommuner i Sverige för att få kunskap om detta. Tillvägagångssättet var samma som för de 51 kommunerna vars riktlinjer vi analyserat och skedde under 2019 (om en kommun har flera riktlinjer med olika datum har dessa räknats från den senast antagna).

Analys

Analysen av de 51 riktlinjerna som presenteras i artikeln har genomförts med stöd i teorin om *framing* (Entman 1993 s. 53; van Hulst & Yanow 2016 s. 95–97) som är väl lämpad för att synliggöra och avtäckta framställningar i politiska dokument (Entman 1993 s. 53; van Hulst & Yanow 2016 s. 95–97). En analys av framing är inriktad på att synliggöra hur en fråga eller ett ämne brutits ned och formats av policyskapande aktörer, ofta politiker, i en process där aktörernas kunskap och förståelse i frågan är avgörande för vad som återges, vilka delar som lyfts fram, och därmed vilka som tonas ned samt hur frågan framställs genom delarna som presenteras och relateras till varandra (Entman 1993 s. 53; van Hulst & Yanow 2016 s. 95–97).

Tabell 1: Kommuner vars riktlinjer ingår studien

Grupp	Kommunkod	Kommun	Kommungrupp	Antal invånare (2017)
A1	1480	Göteborg	Storstäder	564 039
A1	1280	Malmö	Storstäder	333 633
A1	180	Stockholm	Storstäder	949 761
A2	1441	Lerum	Pendlingskommun nära storstad	41 510
A2	1262	Lomma	Pendlingskommun nära storstad	24 264
A2	191	Sigtuna	Pendlingskommun nära storstad	47 146
A2	1264	Skurup	Pendlingskommun nära storstad	15 642
A2	1415	Stenungsund	Pendlingskommun nära storstad	26 224
A2	1233	Vellinge	Pendlingskommun nära storstad	35 790
B3	484	Eskilstuna	Större stad	104 709
B3	680	Jönköping	Större stad	137 481
B3	2580	Luleå	Större stad	77 470
B3	1281	Lund	Större stad	121 274
B3	380	Uppsala	Större stad	219 914
B3	1980	Västerås	Större stad	150 134
B4	1764	Grums	Pendlingskommun nära större stad	9 011
B4	486	Strängnäs	Pendlingskommun nära större stad	35 045
B4	2082	Säter	Pendlingskommun nära större stad	11 160
B4	582	Söderköping	Pendlingskommun nära större stad	14 521
B4	2262	Timrå	Pendlingskommun nära större stad	18 030
B4	2460	Vännäs	Pendlingskommun nära större stad	8 776
B5	2305	Bräcke	Lågpendlingskommun nära större stad	6 501
B5	482	Flen	Lågpendlingskommun nära större stad	16 864
B5	1315	Hylte	Lågpendlingskommun nära större stad	10 990
B5	1983	Köping	Lågpendlingskommun nära större stad	26 116
B5	682	Nässjö	Lågpendlingskommun nära större stad	31 178
B5	760	Uppvidinge	Lågpendlingskommun nära större stad	9 561
C6	2084	Avesta	Mindre stad/tätort	23 256
C6	1499	Falköping	Mindre stad/tätort	33 077
C6	781	Ljungby	Mindre stad/tätort	28 297
C6	882	Oskarshamn	Mindre stad/tätort	26 928
C6	683	Värnamo	Mindre stad/tätort	34 206
C6	2284	Örnsköldsvik	Mindre stad/tätort	56 139
C7	1862	Degerfors	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	9 668
C7	1446	Karlsborg	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	6 954
C7	1962	Norberg	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 796
C7	881	Nybro	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	20 406
C7	1473	Töreboda	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	9 414
C7	509	Ödeshög	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 343
C8	1782	Filipstad	Landsbygdskommun	10 783
C8	2161	Ljusdal	Landsbygdskommun	19 028
C8	2418	Malå	Landsbygdskommun	3 133
C8	2283	Sollefteå	Landsbygdskommun	19 709
C8	1766	Sunne	Landsbygdskommun	13 331
C8	1737	Torsby	Landsbygdskommun	11 890
C9	2506	Arjeplog	Landsbygdskommun med besöksnäring	2 821
C9	885	Borgholm	Landsbygdskommun med besöksnäring	10 857
C9	1730	Eda	Landsbygdskommun med besöksnäring	8 618
C9	2361	Härjedalen	Landsbygdskommun med besöksnäring	10 154
C9	2029	Leksand	Landsbygdskommun med besöksnäring	15 640
C9	2023	Malung-Sälen	Landsbygdskommun med besöksnäring	10 114

Källa: SKL (2016); Statistiska centralbyrån (2019).

Enligt van Hulst och Yanow (2016) sker *framing* genom en process som består av delarna *sense-making*, *naming* och *storytelling*. *Sense-making* utgörs av aktörens¹ förståelse för en fråga och hur en handling eller situation begripliggörs och återspeglas i såväl det talade som det skrivna språket. *Naming*, som även inkluderar *selecting* och *categorizing*, handlar om hur delar av frågan benämns, väljs ut och lyfts fram, medan andra tonas ned eller utesluts. Den övergripande presentationen av frågan är det som kallas *storytelling*. I detta steg läggs de olika delarna samman till en sammanhängande framställning.

Analysen genomfördes genom flera genomläsningar av riktlinjerna. Dessa guidades av de analytiska verktyg som teorin om *framing* erbjuder samt av frågorna: Vad i dokumentens utformning och innehåll skulle kunna bidra till att biståndshandläggare "hushållar med kommunens resurser"? Förekommer det avgränsningar av det kommunala ansvaret i riktlinjerna som kan förklara detta och vad handlar de avgränsningarna om? På vilka sätt sker och "görs" de i de skriftliga framställningarna? Uppmärksamhet riktades mot om och hur avgränsningar av det kommunala ansvaret sker, understöds och legitimeras genom vad som – över huvud taget – tas upp i dokumenten (*selecting*), hur det som tas upp benämns (*naming*) och kategoriseras (*categorizing*) samt mot hur olika delar och aspekter av innehållet i riktlinjerna relaterar till varandra (*storytelling*). Vi noterade också motsättningar och tecken på bristande förståelse eller felaktigheter i framställningarna (*sense-making*).

De citat som presenteras i resultatavsnittet valdes ut ur det omfattande empiriska materialet med den överordnade målsättningen att de – i linje med artikelns syfte – ska utgöra relevanta, tydliga och kortfattade illustrationer av de avgränsningar, och hur dessa underbyggs och legitimeras, som vi identifierade vid analysen. En oavsiktlig konsekvens av tillvägagångssättet är att vissa kommuners riktlinjer synliggörs mer än andra.

Resultat

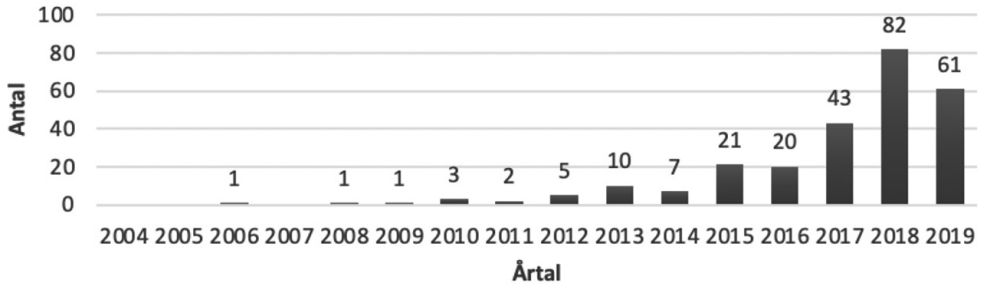
Resultatet inleds med en övergripande genomgång av riktlinjernas utbredning och innehåll. Därefter presenteras resultatet av analysen utifrån tre centrala teman: *skälig levnadsnivå och den individuella bedömningen, nivåer och insatser* samt *hanteringen av ansökan och beslut*.

Riktlinjerna i korthet

Kartläggningen av kommunala riktlinjer, för biståndsbedömning av äldre människors behov enligt SoL, visar att 274 av Sveriges 290 kommuner hade riktlinjer 2019, varav 143 av dem var från 2018–2019 (se figur nedan).

¹ Aktören i detta fall är skaparen av dokumentet. För kommunala riktlinjer så kan det exempelvis vara kommunala politiker eller ansvarig förvaltning i kommunen där riktlinjerna har upprättats.

Figur 1: Hur gamla är riktlinjerna?



KOMMENTAR; Enligt diagrammet är 52 procent av de 274 kommunernas riktlinjer upprättade/ uppföljda/reviderade 2018–2019. I 17 riktlinjer var det oklart när riktlinjerna hade följts upp/ upprättats/reviderats.

Av de 51 riktlinjerna i studiens urval var de två äldsta dokumenten från 2006 respektive 2012. Totalt var riktlinjerna i 22 av kommunerna från 2018–2019. Av dessa hade endast 14 uppdaterats efter att förändringarna i nya förvaltningslagen (2017:900) (nya FL) och den nya kommunallagen (2017:725) trädde i kraft den 1 januari respektive 1 juli 2018. Detta är anmärkningsvärt eftersom den nya FL medförde större förändringar som stärkte medborgarens rätt i relation till myndigheter.

Riktlinjernas omfattning varierar från 3 sidor upp till 48 sidor. I vissa kommuner framstår de som avsedda för både medborgarna och biståndshandläggarna medan de i andra kommuner mer ger intryck av att vara en renodlad arbetsmanual för handläggarna. Sammantaget inleds riktlinjerna i 44 av 51 kommuner med en beskrivning av deras syfte och funktion. Här framgår att riktlinjerna syftar till

- en enhetlig/likvärdig/lika behandling (29 kommuner)
- att utgöra riktmärke/norm/ambitionsnivå för skälig levnadsnivå i den specifika kommunen (19 kommuner)
- stöd/vägledning (31 kommuner)
- rättssäkerhet (17 kommuner)
- att förklara att riktlinjerna inte utgör en begränsning för en individuell prövning (24 kommuner).

I flera av riktlinjerna skrivs samtliga eller flera av dessa syften och funktioner fram.

Skälig levnadsnivå och den individuella bedömningen

Vid analysen av riktlinjerna har vi identifierat formuleringar som legitimerar att det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov över huvud taget avgränsas. Det handlar om problematiseringar av "skälig levnadsnivå". I 25 av de 51 analyserade

riktlinjerna diskuteras och problematiseras socialtjänstlagens och förarbetenas otydlighet vad gäller begreppet skälig levnadsnivå. Ett exempel på detta finns i Köpings kommuns riktlinjer:

Riktlinjen beskriver vad som i normalfallet kan anses tillförsäkra bistånd upp till skälig levnadsnivå i Köpings kommun. Riktlinjen är vägledande och gäller aldrig utan undantag [...] Socialtjänstlagen är en ramlag, vilket innebär att lagen endast anger yttersta ramar för biståndsbesluten. Kommunerna har viss frihet att utforma och anpassa besluten olika, så länge medborgare som har behov av stöd tillförsäkras bistånd upp till skälig levnadsnivå [...] "Skälig levnadsnivå" anger vilken nivå av levnadsstandard som lagen garanterar och beskrivs som en miniminivå av standard och kvalitet avseende försörjning och livsföring i övrigt. Begreppet skälig levnadsnivå definieras dock inte närmare i lagen. (Köpings kommuns riktlinjer s. 1)

Genom att på detta sätt inkludera resonemang om SoL som en ramlag och lyfta fram att begreppet skälig levnadsnivå inte definieras närmare i lagen framställs kommuner som relativt fria att välja ambitionsnivå för den egna äldreomsorgen. Den här typen av resonemang kan ses som en form av *storytelling* som legitimerar lokala avgränsningar av det kommunala ansvaret för att tillgodose äldre personers individuella behov. Detta samtidigt som den lagstadgade rätten till att få individuella behov tillgodosedda – på ett något motsägelsefullt sätt – lyfts fram i riktlinjerna. Att kommunerna använder sig av sitt lokala tolkningsutrymme blir tydligt i de olika ambitionsnivåer och anvisningar som framträder i riktlinjerna för hur ofta insatsen dusch normalt sett bör beviljas (vilket varierar mellan 1 och 7 dagar per vecka), insatsen städ (som varierar mellan varje vecka och var fjärde), avlösningstimmar (mellan 8 och 44 timmar per månad) samt huruvida hjälpen är avgiftsfri. Påtagliga variationer förekommer även i inriktningar på särskilda boenden, tillfälliga avlastningsboenden, boendestöd, kontaktperson, sammanhållen hemtjänst, hospice, anhöriganställning och hemgångsteam. Detta trots att samtliga kommuner svarar inför samma nationella lagar och föreskrifter och att insatser enligt dessa ska beviljas med utgångspunkt i den äldres individuella behov.

Nivåer och insatser

I stället för att riktlinjerna avgränsar och specificerar vilken levnadsnivå som ska anses som skälig för de äldre i kommunen, görs alltså lokala anpassningar och avgränsningar genom att insatser och nivåer på dessa specificeras. Det sker på olika sätt: dels genom att i riktlinjen ange *vilka insatser som inte beviljas*, dels genom att ange *specifika insatser som kan beviljas* och *vad som i kommunen betraktas som en normal eller maximal nivå* som kan beviljas för dessa insatser. På det sättet framställs kommuner som ansva-

riga för att tillhandahålla vissa insatser upp till en viss omfattning, snarare än att tillgodose individuella behov upp till en viss – skälig – levnadsnivå.

Samtliga kommuners riktlinjer fastställer att insatser ”normalt sett” eller ”maximalt” ska beviljas. Riktlinjerna nämner i huvudsak samma insatser, som hemtjänst (t.ex. daglig personlig omvårdnad, tillsyn, dusch, trygghetslarm, promenad, inköp), dagverksamhet², särskilt boende³, växelvård och korttidsboende⁴. Alla insatser förekommer inte i alla riktlinjer. Att specificera vilken hjälp som erbjuds kan ses som ett sätt att fastställa det utbud av insatser som finns tillgängliga för medborgaren (Lipsky 2010) och på det sättet tydliggöra vilken form av stöd som kan förväntas eller ska beviljas. Baksidan är att möjligheten att även få individuella behov tillgodosedda, som inte de här insatserna svarar mot, tonas ned. Att framställa olika former, eller omfattning, av hjälp som ”normala” kan också ses som ett sätt att tona ned möjligheten att få individuella behov tillgodosedda, vilket Borgholms kommuns riktlinjer är ett exempel på.

Utifrån nedanstående beskrivning av vad dessa insatser normalt innefattar och i vissa fall även vad som normalt anses tillgodose en skälig levnadsnivå bedömer handläggaren vilken eller vilka insatser som kan tillgodose den enskildes individuella behov. [...] I normalfallet beviljas dusch 1–2 gång per vecka. (Borgholms riktlinjer s. 14, 17)

För den handläggare som använder riktlinjerna som en vägledning i sin yrkesutövning kan det därmed framstå som att vissa behov och insatser inte, eller endast undantagsvis, ryms i det kommunala ansvaret.

I 27 av 51 riktlinjer förstärks framställningen av andra behov än de som i normalfallet eller maximalt kan tillgodoses som udda genom att de uttryckligen beskrivs som ”avvikelser” eller ”undantag”. Det sker även när det gäller insatsernas omfattning. Ett exempel på detta är Grums kommuns riktlinjer:

2 Kommunerna har ingen skyldighet att tillhandahålla dagverksamhet, men det lyfts i SoL fram att det bör tillhandahållas av kommunerna för att underlätta för enskilda att bo kvar hemma. Dagverksamheten syftar till att bl.a. erbjuda aktiviteter, gemenskap och möjliggöra avlastning för anhöriga (Socialstyrelsen 2020 s. 9).

3 Ett särskilt boende är ett samlingsbegrepp för olika permanenta särskilda boendeformer (enligt 5 kap. 5 § SoL) som är till för äldre människor i behov av särskilt stöd för service, tillsyn och omvårdnad över hela dygnet (SOU 2017:21 s. 214–215).

4 I begreppet särskilda boendeformer (5 kap. 5 § SoL) ingår tillfälliga boenden med service, tillsyn och omvårdnad över hela dygnet och som är till för tillfälliga (s.k. korttidsboende) eller kortvariga och återkommande (t.ex. växelvård) behov. Benämningarna kan skilja något mellan olika kommuner. Behovet av ett korttidsboende kan uppstå till följd av tillfälligt nedsatt hälsa, i väntan på en bostadsanpassning, i väntan på flytt till permanentt särskilt boende eller avlösning för en anhörig (Prop. 2005/06:115 s. 79–80).

Varje ansökan om insatser skall prövas individuellt. Om det finns särskilda skäl kan ett beslut avvika från kvalitetsnivåerna. Avvikelsen kan innebära att omfattningen av insatser är större eller mindre än vad som beskrivs som: I biståndsbeslutet framgår hur många timmar per vecka eller månad som den enskilde beviljats för hemtjänst. För normalnivåer se tabell IRF. (Grums riktlinjer s. 7)

Ett sätt att i riktlinjerna avgränsa det kommunala ansvaret för att – i enlighet med SoL – tillgodose äldres individuella behov av hjälp i hemmet är alltså att redogöra för specifika insatser som beviljas och i vilken omfattning samt att beskriva detta i termer av ”normalfall”, medan möjligheten att få andra former av stöd, eller att få det oftare, inte på samma sätt lyfts fram – eller beskrivs som avvikelser – eller undantag. Denna *naming*, genom *selecting* och *categorizing* (van Hulst & Yanow 2016) riskerar att leda till att handläggaren redan när ansökan inkommer går in med inställningen att den enskilde och dess upplevda behov är avvikande eller till och med onormalt.

Ett annat sätt som ett kommunalt ansvar för att tillgodose äldres behov begränsas på i riktlinjerna är genom att ange omfattning, eller vad som maximalt beviljas, av en insats. Ett exempel på det är att en övre gräns anges för hur många hemtjänsttimmar som maximalt beviljas. Exemplet nedan är hämtat från Lerums kommuns riktlinjer:

När behovet av hemtjänst överstiger ca 120 timmar/månad ska särskilt boende övervägas. När behovet av hemtjänst överstiger ca 170 timmar/månad ska särskilt boende erbjudas och avslag på ytterligare hemtjänst ges. (Lerums kommuns riktlinjer s. 27)

Tio av kommunerna anger på liknande sätt att särskilt boende ska övervägas när ett visst antal timmar med hemtjänst har uppnåtts. Vanligaste gränsen är 120 timmar per månad, vilket anges av fem kommuner. En av studiens 51 kommuner anger i riktlinjerna att hänsyn ska tas till kostnad vid beslut om maximal gräns för hemtjänst. I den aktuella kommunens riktlinjer framgår att om kostnadsskillnaden per år för en insats överstiger en annan med sju gånger prisbasbeloppet bör den dyrare formen endast beviljas i undantagsfall. Det ligger i linje med den möjlighet att begränsa hur mycket hemtjänst som ska beviljas som diskuteras i förarbetena till socialtjänstlagen. Där lyfts det också fram att dessa bedömningar ska utgå ifrån kommunens kostnad och insatsens lämplighet, vilket, med hänsyn till den enskildes behov och önskemål, ska bedömas i varje enskilt fall och mellan insatserna som finns som alternativ (Prop. 2000/01:80 s. 91). Sättet på vilket den maximala gränsen för hemtjänst framställs i olika kommuners riktlinjer visar hur olika riktlinjer genom *selecting* och *categorizing* skapar olika berättelser (*storytelling*) om det kommunala ansvaret och visar olika förståelse (*sens-making*) i frågan (van Hulst & Yanow 2016).

Ett tredje sätt som det kommunala ansvaret avgränsas på är att riktlinjerna tydligt anger vad som *inte* beviljas i kommunen. Här är det alltså fråga om en uttrycklig begränsning av ett kommunalt ansvar för att tillgodose äldres individuella behov. Av samtliga 51 kommuners riktlinjer är det 43 som anger vad som inte beviljas. Det gäller allt från uppvärmning/vedhantering, ekonomiansvar, djurskötsel, bakning/matlagning, matdistribution, tvätt av större textilier/mattor samt putsning av silver/koppar till sopsortering, post- och bankärenden, ledsagning för inköp, blomskötsel, uthämtning av receptbelagd medicin, fönsterputs, städ av balkong/garderober/kökskåp/källare/vind, spis- och ugsrensning, rehabiliterande träning, hjälp vid rökning och ledsagning till sjukhus/vårdcentral. Uttryckliga begränsningar av det kommunala ansvaret att tillgodose vissa typer av behov är anmärkningsvärda utifrån en i vissa fall bristande överensstämmelse med rättspraxis (se t.ex. KR 14/1 2016 mål nr 1659-15, RÅ 2008 ref. 38 om bistånd till fönsterputs, se nedan) samt lagens (SoL) tydliga krav på individuell prövning (Prop. 2000/01:80 s. 92). Det innebär att det kan vara korrekt att avslå en persons ansökan om en viss form av hjälp, men samtidigt vara korrekt att bevilja en annan person detta stöd, givet specifika omständigheter som innebär att hjälpen är nödvändig för att tillförsäkra personen en skälig levnadsnivå (Prop. 2000/01:80 s. 89–92).

Ställningstagande om vad som ska beviljas – och inte beviljas – för att uppnå en skälig levnadsnivå underbyggs – och legitimeras – genom referenser till domar och rättspraxis. I riktlinjerna förekommer såväl korrekta som inkorrekta hänvisningar. Nedanstående citat är ett exempel på hur en missvisande hänvisning till rättspraxis används för att understödja att rastning av husdjur inte beviljas i kommunen i fråga:

Rastning av husdjur anses enligt rättspraxis inte ingå i skälig levnadsnivå och beviljas således inte (KR 14/1 2016 mål nr 1659-15). Den enskilde får själv undersöka om möjligheten att få hjälp på annat sätt exempelvis av anhörig, granne eller vän. (Degerfors kommuns riktlinjer – vägledning tidssättning s. 7)

Att hänvisningen till rättspraxis i Degerfors kommuns riktlinjer är missvisande framkommer vid läsning av domen som riktlinjerna hänvisar till. Där framgår:

Allmänt sett kan hållande av husdjur inte anses ingå i skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen (jfr RA 1992 ref. 42). Särskilda omständigheter kan dock medföra att det finns anledning till en annan bedömning i ett enskilt fall. (KR 14/1 2016 mål nr 1659-15)

I den dom som refereras till i Degerfors kommuns riktlinjer framgår alltså att fastän att ha husdjur *allmänt sett* inte kan anses ingå i skälig levnadsnivå så kan särskilda omständigheter medföra undantag från regeln. Det senare tas dock inte upp i riktlinjen. Riktlinjen friskriver alltså Degerfors kommun från ansvar för djurskötsel genom en förenklande och missvisande hänvisning till rättspraxis som tydligt indikerar att en individuell bedömning inte är aktuell när det gäller denna typ av behov.

Att det förekommer felaktiga hänvisningar till rättspraxis i kommunala riktlinjer är anmärkningsvärt. Att hänvisa till rättspraxis kan i övrigt ses som en tydlig och väl underbyggd motivering till vilken typ av hjälp som kan anses ingå i skälig levnadsnivå och inte, förutsatt att riktlinjerna uppdateras och är aktuella och kan ses som ett sätt att säkerställa att den enskilde får det den har rätt till. Detta i motsats till riktlinjer som inte inkluderar rättspraxis. Ett exempel är Ödeshögs kommuns riktlinjer (nedan) som fastlår att bland annat fönsterputs inte beviljas.

Övriga tjänster så som: fönsterputsning, gardinupphängning, storstädning, vädring av stora mattor, matlagning och bakning, skötsel och rastning av husdjur, trädgårds-skötsel, snöskottning och sandning, service vid brukares frånvaro och reparationer ingår inte i hemtjänsten. Kommunens personal kan vara behjälplig med information om var sådana tjänster kan köpas. (Ödeshögs kommuns riktlinjer s. 12–13)

Trots att fönsterputs av domstol är fastställt som hemtjänst och är ett ansvar för kommunerna att tillgodose, om så behövs för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå, så tydliggör flera kommuners riktlinjer, liksom Ödeshögs, att denna typ av stöd inte beviljas. Detta i motsats till Jönköpings kommuns riktlinjer som genom att inkludera rättspraxis fastställer kommunens skyldighet att bevilja hjälp för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå.

Rättspraxis RÅ 2008 ref. 38

Fönsterputsning och gardinupphängning omfattas av begreppet hemtjänst. Det anses därför rimligt att tjänsterna kan ingå i livsföring i övrigt och skälig levnadsnivå. I domen tar man ej ställning till frekvensen av insatsen. (Jönköpings kommuns riktlinjer – vägledning hjälp i hemmet s. 5)

Även att *inte* ta hänsyn till relevant – och aktuell – rättspraxis i riktlinjerna, som i Ödeshögs kommuns riktlinjer, kan alltså ses som ett sätt att avgränsa kommunens ansvar att tillgodose den enskildes behov.

Sammanfattningsvis visar analysen hur ansvaret som kommunerna har för att tillgodose äldres individuella behov begränsas i riktlinjerna genom redogörelser för specifika insatser som beviljas och vilken hjälp som inte beviljas samt genom att ange en

kommunal norm för vilka nivåer som anses normala och vad som maximalt beviljas. Detta medan behov som inte går i linje med riktlinjernas insatser och nivåer framställs som avvikande – eller undantag. Formuleringarna, som alltså är avsedda att fungera som stöd för kommunens handläggare, understöds i ungefär hälften av kommunerna genom att resonemang om socialtjänstlagens och förarbetenas otydlighet om begreppet skälig levnadsnivå inkluderas. Därmed legitimeras också att handläggare i sin yrkesutövning tar hänsyn till den lokala vägledningen, när det gäller vilka insatser som ska beviljas och i vilken omfattning, snarare än att bedömningen tar utgångspunkt i den äldres individuella behov och vad som krävs för att hen ska uppnå en skälig levnadsnivå.

Hantering av ansökan och beslut

Avgränsningar av det kommunala ansvaret sker även genom framställningen av hur vissa ansökningar och verkställigheten av vissa beslut ska hanteras. Exempel som vi identifierat är anvisningar som *placerar ansvar (för att tillgodose den enskildes behov) hos anhöriga* samt vägledningar om hantering av *erbjudande om särskilt boende*.

Vad gäller anhörigas formella ansvar i förhållande till den kommunala omsorgen så är hjälp med omvårdnad ett frivilligt åtagande. Endast vid serviceinsatser som städ, tvätt och inköp kan, enligt bestämmelserna i 6 kap. 1 § äktenskapsbalken (SFS 1987:230), hänvisning ske till en maka/make eller sammanboende att tillgodose behovet (förutsatt att den sammanboende inte är i behov av hjälp) (Prop. 2008/09:82 s. 13).

Trots detta omfattar 30 av 51 kommuners riktlinjer formuleringar som uttryckligen placerar ansvar för att tillgodose äldre personers behov av stöd hos anhöriga/närstående i allmänhet och som uppmanar till, ur ett rättsligt perspektiv, tveksamma behovsbedömningar samtidigt som ett kommunalt ansvar för behoven och insatserna i fråga begränsas. Det gäller allt ifrån inköp av kläder och annat, apoteksärenden, bank/post-ärenden till skötsel av djur, ledsagning, snöskottning/sandning, att tillgodose planerade/oplanerade behov av omsorg och hjälp i hemmet eller promenadstöd. Ett exempel från Jönköpings kommuns riktlinjer illustrerar detta:

Exempel på oplanerad tillfällig utökad hjälp:

- behov av att någon följer med akut till läkare, tandläkare eller annan hälso- och sjukvård
- behov av att någon stannar kvar i bostaden i väntan på ambulans om till exempel den enskilde har ramlat och behöver sjukhusvård
- behov av utökade insatser i samband med tillfällig sjukdom
- behov av utökad hjälp då anhörig blir sjuk

I första hand ska den enskilde tillfråga anhöriga/närstående om de har möjlighet att hjälpa denne. I andra hand tillfrågar den enskilde kommunens resurspersoner om behovet är att följa den enskilde till hälso- och sjukvård. Behöver den enskilde hjälp med att kontakta anhöriga eller resurspersoner är det personal i hemtjänsten som ger denna hjälp. I de fall där varken anhöriga eller resurspersoner har möjlighet att hjälpa till kan hemtjänsten ta sig an uppgiften. (Jönköpings kommuns riktlinjer – vägledning hjälp i hemmet s. 7)

Exemplet ur Jönköpings kommuns riktlinjer visar hur kommunens handläggare uttryckligen anmodas att utvärdera möjligheten att placera ansvaret hos anhörig eller annan, som alltså saknar formell skyldighet att utföra detta. Värt att notera är att kommunen samtidigt, på ett något motsägelsefullt sätt, framställs som beredd att ta på sig ansvaret för att tillgodose behov av den aktuella typen av insatser och att en bedömning alltså gjorts att de ligger inom kommunens ansvarsområde att tillgodose. Vägledningen till kommunens handläggare framstår inte som grundad i okunskap eftersom samma riktlinjer (Jönköpings kommuns riktlinjer – vägledning hjälp i hemmet s. 9) ett par sidor senare hänvisar till proposition 2008/09:82 (s. 12) där det bland annat framgår att det sedan 1957 inte heller finns någon laglig skyldighet för vuxna barn att tillgodose föräldrars behov.

Ett annat exempel på hur riktlinjerna avgränsar kommuners ansvar för att tillgodose den enskildes behov är hanteringen av erbjudande om plats på särskilt boende. Det sker genom formuleringar som fastställer att ett nej tack till ett erbjudande om en plats på ett visst boende ska bedömas och hanteras som belägg för att personen i fråga inte längre har behov av en plats på ett särskilt boende. Detta trots att ett sådant erbjudande formellt sett ska ha föregåtts av en behovsbedömning där biståndshandläggaren kommit fram till att den sökande både önskar och har behov av insatsen – och trots den formulering om valfrihet som tillkommit i SoL under senare år. I 14 av 51 av de kommunala riktlinjerna anges att ett gynnande beslut om särskilt boende upphör/kan upphöra om den enskilde tackar nej till erbjudet boende. Ett exempel på detta är Bräcke kommuns riktlinjer:

Den enskilde förväntas flytta in i första boendet som erbjuds oavsett vart i kommunen det är beläget. Det finns möjlighet att stå kvar som sökande till ett önskat alternativ trots att man flyttar in på en erbjuden plats. Om den enskilde tackar nej till erbjuden plats på särskilt boende har den enskilde tagit ställning till att behovet inte finns. Om den enskilde anser att behovet av särskilt boende uppkommer igen så kan den enskilde ansöka på nytt. (Bräcke kommuns riktlinjer s. 12)

Formuleringar som den ovan att "om den enskilde tackar nej till en erbjuden plats på ett boende har den enskilde tagit ställning till att behovet inte finns" kan ses som en instruktion till kommunens biståndshandläggare att i dessa fall avsluta ärendet. Genom en berättelse (*storytelling*) begränsas kommunens eget ansvar för att tillgodose äldre personers behov av en plats på ett särskilt boende till dem som tackar ja till den första plats som erbjuds. Att det inte är ett givet förhållningssätt framgår vid en jämförelse med andra kommuners riktlinjer där ett nej tack till ett erbjudande om en plats på ett visst boende inte anges vara skäl till att avsluta beslutet. I till exempel Göteborgs kommuns riktlinjer (Göteborgs stad – riktlinje för särskilt boende s. 6) framgår tydligt, och i skarp kontrast till Bräckes riktlinjer, att det är behovet som ska vara avgörande om ett gynnande beslut om en plats på ett särskilt boende ska fortsätta att gälla. Av riktlinjen framgår att ett gynnande beslut inte kan återkallas enbart på grund av att den enskilde tackar nej. Den biståndshandläggare som använder riktlinjerna som instruktion i sitt arbete åläggs då också att "normalt sett" "erbjuda lägenhet i särskilt boende minst var tredje månad" så länge ansökan kvarstår och beslutet inte är verkställt. Nio kommuner tydliggör i sina riktlinjer – i likhet med Göteborg ovan – att de erbjuder en ledig bostad till den som bedömts ha behov av en sådan, men att den enskilde kan tacka nej och välja att vänta på en plats på ett annat boende.

Diskussion

Ambitionen med artikeln har varit att bidra med kunskap som kan fungera som underlag för diskussioner om äldreomsorgens styrning. Genom att belysa hur det kommunala ansvaret avgränsas – genom lokala framställningar, *frames* – har vi också eftersträvat en ökad förståelse för biståndshandläggares arbetsvillkor – och förutsättningar att i enlighet med SoL tillgodose individuella behov av stöd för att uppnå en "skälig levnadsnivå".

Genom att analysera kommunala riktlinjer med stöd i teorin om *framing* har vi synliggjort varierande framställningar av det kommunala ansvaret gentemot enskilda äldre. De kommunala riktlinjerna framstår i analysen som utvalda delar (*selecting*) av lagstiftning och rättspraxis som tillsammans skapar en berättelse (*storytelling*) om det kommunala ansvaret. På det sättet skapas också förutsättningar för att biståndshandläggare påverkas att bedöma och besluta om behov av äldreomsorg på ett sätt som inte ligger i linje med de intentioner som finns framskrivna i SoL. Genom att exempelvis benämna (*naming*) och kategorisera (*categorizing*) vissa behov och former av stöd som avvikande eller oskäliga understöds en förskjutning av det kommunala ansvaret i förhållande till lagens krav på kommunerna att tillgodose individuella behov.

Analysen bekräftar resultat från såväl IVO:s undersökning (Nilsson 2016) som Erlandssons (2018) studie om hur riktlinjer, i motsats till vad som beskrivs vara syftet med dem, utgör en risk för rättssäkerheten genom att fastställa omfattning och frekvens av specifika insatser som beviljas i kommunen. Som framkommit i tidigare studier (Andersson 2004 s. 286–288; Olaison, Torres & Forsell 2018 s. 161) kan biståndshandläggare uppleva riktlinjer som ett stöd i sin yrkesutövning för att underlätta likabehandling och bedömning av vad som kan anses vara skäligt. Genom att riktlinjerna tydligt fastställer vad som inte beviljas och vad som beviljas och i vilken omfattning, liksom vad som är att se som normala, skäliga, och avvikande, oskäliga, insatser är det inte märkligt att det för många handläggare kan upplevas som både lättare, tryggare och kanske även mer rättssäkert att använda dem som utgångspunkt vid bedömningar än de mer öppna formuleringarna ”individuella behov” och ”skälig levnadsnivå”. I synnerhet om specificeringar och avgränsningar av kommunens ansvar understöds genom hänvisningar till rättspraxis, problematiseringar av begreppet skälig levnadsnivå och dessutom formuleras i termer av vad handläggaren ”ska” göra. Att särskilt biståndshandläggare som är nya i yrket tenderar att underordna sig kommunala riktlinjer är inte svårt att förstå (jfr Olaison, Torres & Forsell 2018). En sannolik konsekvens är att biståndshandläggaren upplevs som en grindvakt som håller med kommunens resurser och också bidrar till att genomföra nedskärningar och lägga över ansvar på anhöriga och närstående.

Motsägelsefullheten i de kommunala riktlinjerna – att de fastställer vad som är normalt och kanske främst maximalt ska beviljas – i relation till inte bara lagens utan även riktlinjernas krav på en individuell prövning – försätter biståndshandläggarna i en närmast omöjlig situation. Hur ska de göra när de möter en person vars individuella behov inte med självklarhet tillgodoses inom ramen för de i riktlinjerna angivna insatserna och insatsnivåerna? Utifrån hur kommunala riktlinjer avgränsar det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov, är det rimligt att anta att de kommunala riktlinjerna gör det svårt för biståndshandläggarna att uppleva att de ”gör rätt” genom att låta besluten utgå ifrån en individuell bedömning av den enskildes behov.

Samtidigt är det svårt att se att biståndshandläggarnas arbete skulle bli lättare utan riktlinjernas preciseringar av vilka insatser som normalt sett eller maximalt ska beviljas. För hur ska en biståndshandläggare kunna bedöma vad som är lagom mycket stöd för att en äldre människa ska uppnå ”skälig levnadsnivå” om en operationalisering av formuleringen saknas både i lagen och riktlinjerna? I vissa fall finns visserligen rättspraxis i form av vägledande avgöranden från domar att tillgå. Som framkommit talar rättspraxis i riktlinjerna exempelvis om för handläggare att gardinupphängning och rena fönster är att anse som en del av en skälig levnadsnivå och skulle också kunna tala om att det allmänt sett inte är att anse som en del av en skälig levnadsnivå att ha husdjur. Detta under förutsättning att hänvisningarna till rättspraxis är korrekta,

vilket – som analysen också visat – tyvärr inte alltid är fallet. Att låta domstolar avgöra vad som är skälig levnadsnivå kan också ses som otillfredsställande eftersom det innebär att en socialpolitisk fråga avgörs av domstolar ”med utgångspunkt från ett juridiskt betraktelsesätt” (Prop. 1979/80:1 s. 186). I den proposition som föregick SoL framkommer att just detta hade påtalats av remissinstanser som framfört att ”levnadsnivåbegreppet måste relateras till mera konkreta begrepp”. Argumentet i propositionen, mot en konkretisering i SoL, handlade om att vad som ska anses som skälig levnadsnivå inte kan fastslås en gång för alla utan måste ”bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Det måste därför överlämnas åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses som skälig” (ibid.). Här kan en jämförelse göras med hur ambitionerna med stöd enligt LSS operationaliserats i termer av att göra det möjligt att ”leva som andra i motsvarande ålder” i lagens förarbeten och därefter även i rättspraxis (Jönson & Taghizadeh Larsson 2009 s. 73). Avsaknaden av en liknande övergripande operationalisering av begreppet skälig levnadsnivå tycks i nuläget inte leda till lokala konkretiseringar eller öppna upp för biståndshandläggare att med stöd i sin professionella yrkeskunskap göra bedömningar och fatta beslut som grundar sig på den äldres behov och rådande lagstiftning (jfr SOU 2020:47). Genom förekomsten och utformningen av kommunala riktlinjer tycks den i stället bädda för den inriktning på (normala, avvikande och skäliga) insatser och nivåer av dessa som framträder i den presenterade analysen och som även påvisats i tidigare analyser av ett mindre urval av riktlinjer (Erlandsson 2018 s. 48–50). Senare års förändringar i SoL understödjer närmast denna utveckling mot en insatsstyrd snarare än behovsstyrd äldreomsorg. Lagändringar 2009 och 2018 har stegvis förenklats för kommunerna att tillhandahålla valda insatser till medborgare som uppnått en viss ålder utan föregående individuell behovsprövning (Siverskog & Jönson 2020 s. 93–94).

Riktlinjers begränsning av det kommunala ansvaret, genom att ange nivåer och uttryckligen placera ansvar hos anhöriga, bekräftar också tidigare studier (se bl.a. Socialstyrelsen 2003 s. 29; Szebehely & Meagher 2018 s. 303–304) som pekar på att kommunala policyer har en del i den refamilisering av den svenska äldreomsorgen som ägt rum. Detta trots att majoriteten av äldre vill få sin hjälp från en utomstående (Szebehely & Trydegård 2007 s. 212) och att lagstöd (frånsett hushållsgemenskap) saknas för att ålägga anhöriga ansvar för att tillgodose en närståendes behov av stöd och hjälp.

Analysen belyser inte bara hur det kommunala ansvaret för att tillgodose individuella behov begränsas och skjuts över på anhöriga i kommunala riktlinjer. Den visar även likheter, men också betydande skillnader mellan kommuner. Beroende på geografisk hemvist skapar riktlinjerna varierande, standardiserade, förutsättningar för äldre individer i samband med erbjudande om särskilt boende eller att få

grundläggande behov av till exempel oplanerad hjälp eller ledsagning tillgodosett. Kommuners olika kriterier berättigar i olika utsträckning till åtkomst av resurser, vilket kan medföra ojämlik resursfördelning och prioritering mellan olika grupper i samhället trots den universella välfärden. Detta överensstämmer med tidigare studier (se Szebehely & Trydegård 2007; Sandkjær Hanssen & Helgesen 2011) som visar hur svagare nationell reglering möjliggör en skev fördelning av resurser. Att även denna risk påtalades av remissinstanser i samband med lagens tillkomst framkommer i SoL:s förarbeten (Prop. 1979/80:1 s. 186).

När samtliga riktlinjer samlades in hade alla utom 16 av Sveriges 290 kommuner kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människors behov enligt SoL. Detta aktualiserar frågan huruvida Sverige, trots en offentligt uttalad ambition om likvärdighet (Socialdepartementet 2017 s. 7), inte redan i dag och i likhet med Danmark (Jensen & Lolle 2013) har en standardiserad likvärdighet av äldreomsorg, men som är begränsad till likvärdighet inom kommuner och de lokala förutsättningarna och ambitionerna för äldreomsorgen.

Mot bakgrund av resultatet i studien ser vi ett behov av fortsatt forskning för att kartlägga skillnader, och geografiska variationer, mellan riktlinjer i olika kommuner. Även om det kommunala ansvaret för äldreomsorgen är uppbyggt kring principen att möjliggöra lokal anpassning så menar vi att studiens resultat också väcker krav på en nationell uppföljning av orsakerna, och eventuella motiv, bakom de lokala variationer som förekommer. En uppföljning är viktig utifrån att kommunalt utformade riktlinjer, med varierande och mer eller mindre korrekt hänvisning till lagstiftning, i slutändan riskerar att inverka på den enskildes möjlighet att få sina individuella behov tillgodosedda.

Utifrån resultatet i studien menar vi vidare att de kommunala riktlinjernas utbredning i Sverige, den svåra position de kan försätta biståndshandläggare i, sammantaget med den inverkan tidigare forskning (Erlandsson 2018; Olaison, Torres & Forsell 2018) visat att riktlinjer har på biståndshandläggarnas handlingsutrymme, bekräftar att kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människor enligt socialtjänstlagen kan vara en bidragande faktor i de senaste decenniernas förändring av äldreomsorgen.

Tack

Författarna vill passa på att tacka Anna Olaison, Magnus Dahlstedt, Pia Kjellbom, Elin Nilsson samt tidskriftens anonyma granskare för läsning och konstruktiva synpunkter på texten.

Referenser

- Andersson, K. (2004) Det gäller att hushålla med kommunens resurser. Biståndsbedömares syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 11(3–49): 275–292.
- Bergmark, Å., Parker, M.G. & Thorslund, M. (2000) Priorities in care and services for elderly people. A path without guidelines? *Journal of Medical Ethics*, 26: 312–318.
- Blomberg, S. & Pettersson, J. (2011) När en ny organisationsmodell blir vardag. Spridningen av specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen och vad som hände sedan. *Socionomens forskningssupplement*, 29(1): 20–32.
- Dunér, A. (2018) Equal or individual treatment. Contesting storylines in needs assessment conversations within Swedish eldercare. *European Journal of Social Work*, 21(4): 546–558.
- Dunér, A. & Nordström, M. (2003) *Dilemman i biståndsbedömarens yrkesutövning*. FoU i Väst, Rapport 1:2003. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Entman, R.M. (1993) Framing. Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(3): 51–58.
- Erlandsson, S. (2018) Individuella bedömningar eller standardiserade insatser? Kommunala riktlinjers roll i biståndshandläggares arbete. I: H. Jönson & M. Szebehely (red.) *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*, 43–58. Falkenberg: Gleerups.
- van Hulst, M. & Yanow, D. (2016) From policy “frames” to “framing”. Theorizing a more dynamic, political approach. *American Review of Public Administration*, 46(1): 92–112.
- Jensen, P.H. & Lolle, H. (2013) The fragmented welfare state. Explaining local variations in service for older people. *Journal of Social Policy*, 42(2): 349–370.
- Jönson, H. & Taghizadeh Larsson, A. (2009) The exclusion of older people in disability activism and policies. A case of inadvertent ageism? *Journal of Aging Studies*, 23(1): 69–77.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: The Free press.
- Mason, J. (2002) *Qualitative researching*. 2 uppl. Trowbridge: Cromwell Press Limited.
- Nilsson, J. (2016) *Med makt följer ansvar. Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*. Rapportserie IVO 2016-30. Stockholm:
- Inspektionen för vård och omsorg. [<https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2016/med-makt-foljer-ansvar-rapport.pdf> Hämtat: 2019-03-16].
- Norman, E. & Schön, P. (2005) *Biståndshandläggare. Ett (o)möjligt uppdrag*. Rapport 2005:4. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Olaison, A., Torres, S. & Forssell, E. (2018) Professional discretion and length of work experience. What findings from focus groups with care managers in elder care suggest. *Journal of Social Work Practice*, 32(2): 153–167.
- Proposition 1979/80:1. *Om socialtjänsten*. Stockholm: Regeringen.
- Proposition 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.* Stockholm: Regeringen.
- Proposition 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*. Stockholm: Regeringen.
- Proposition 2008/09:82. *Stöd till personer som vårdar eller stödjer närstående*. Stockholm: Regeringen.
- Rauch, D. (2007) Central versus local service regulation. Accounting for diverging old-age care developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy & Administration*, 42(3): 267–287.
- Sandkjær Hanssen, G. & Helgesen, M.K. (2011) Multi-level governance in

- Norway. Universalism in elderly and mental health care services. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3): 160–172.
- SFS 1987:230 *Äktenskapsbalk*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2017:725 *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2017:900 *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Siverskog, A. & Jönson, H. (2020) Vart är äldreomsorgen på väg? Argument för och emot förenklad biståndshandläggning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(1): 91–110.
- Socialdepartementet (2017) *Kommittédirektiv. Översyn av socialtjänstlagen*. Direktiv 2017:39.
- Socialstyrelsen (2003) *Ekonomisk prövning av rätten till äldre- och handikappomsorg*. Artikelnr: 2003-109-18.
- Socialstyrelsen (2020) *Dagverksamhet för personer med demenssjukdom. En vägledning*. Artikelnr: 2020-6-6797.
- SOU 2017:21 (2017) *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2020:47 (2020) *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Statistiska centralbyrån (2019) *Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2018 enligt indelning 1 januari 2019*. [https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#_Tabellerochdiagram Hämtat: 2019-05-29].
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och Landstings kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. [<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusl=ignore> Hämtat: 2019-03-16].
- Szebehely, M. & Meagher, G. (2018) Nordic eldercare. Weak universalism becoming weaker? *Journal of European Social Policy*, 28(3): 294–308.
- Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2007) Omsorgstjänster för äldre och Funktionshindrade. Skilda villkor, skilda trender? *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2–3): 197–219.
- Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2014) Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå? Socialtjänstlagens visioner och äldreomsorgens realiteter. I: U. Petterson (red.) *Tre decennier med socialtjänstlagen. Utopi, vision, verklighet*, 103–126. Malmö: Gleerups.
- Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2018) Generell välfärd och lokalt självstyre. Ett dilemma i den svenska äldreomsorgen? I: H. Jönson & M. Szebehely (red.) *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*, 21–42. Falkenberg: Gleerups.

Per Jansson, Lars Evertsson & Marek Perlinski

Skolkurator sökes

– skolhuvudmäns beskrivning i platsannonser av skolkuratorns uppdrag, arbetsuppgifter, organisation, kvalifikationer och färdigheter

School social worker wanted: Descriptions of the school social worker's assignments, tasks, organization, qualifications and skills in job advertisements

The introduction of a multidisciplinary student health unit has meant that psychosocial work within schools has been given a clearer position in addressing student health in Swedish schools. Despite this, previous studies show that school social workers perceive their professional job responsibilities and tasks as unclear. Previous research has focused on school social workers' own descriptions of their professional job responsibility and tasks. The purpose of this article is to study school superintendents' and school boards' descriptions of school social workers' assignments, tasks, organization and competencies and skills. The empirical material of this study consists of all job advertisements published by the Swedish Public Employment Service in 2017, where school districts had job openings for school social workers. The study used qualitative content analysis with a thematic approach. The results show that the school districts describe a clear school social jurisdiction in the job advertisements, but that this is subordinate to the goals, organization and governance of the educational activities.

Per Jansson är doktorand i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

Lars Evertsson är professor i socialt arbete och verksam vid Institutionen för psykologi och socialt arbete, Mittuniversitetet.

Marek Perlinski är fil.dr. i socialt arbete och verksam vid Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

Kontakt: per.jansson@umu.se

Inledning

Skollagen från år 2010 (SFS 2010:800) ställer krav på att det i den svenska skolan ska finnas tillgång till en samlad elevhälsa bestående av skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt personal med specialpedagogisk kompetens. Elevhälsan och dess professioner förväntas att arbeta hälsofrämjande och förebyggande (Prop. 2009/10:165; SFS 2010:800; Socialstyrelsen & Skolverket 2016). Införandet av en samlad elevhälsa har medfört att psykosocialt arbete inom skolan getts en tydligare position i skolornas elevhälsoarbete. Trots detta vittnar studier om att skolkuratorer uppfattar sitt professionella uppdrag och sina arbetsuppgifter som otydliga (Guvå & Hylander 2012; Hylander 2011; Isaksson 2014, 2016). Skolkuratorer anser att skollagens betoning på hälsofrämjande och förebyggande insatser inte fått genomslag i den professionella skolkuratoriska praktiken där arbetet till stor del fortfarande fokuserar på individuella insatser riktade till enskilda elever (Akademikerförbundet 2019; SKL 2016). En möjlig förklaring kan vara att skolkuratorernas och skolhuvudmännens uppfattning om skolkuratorernas professionella praktik inte överensstämmer. Forskning har i huvudsak tagit utgångspunkt i professionens egen beskrivning av det professionella uppdraget och arbetsuppgifterna (Backlund 2007; Guvå & Hylander 2012; Hylander 2011; Isaksson, 2014, 2016; Isaksson & Sjöström 2016). Det finns dock ingen forskning om skolhuvudmännens uppfattning om skolkuratorns professionella uppdrag och arbetsuppgifter. Syftet med den här artikeln är därför att studera skolhuvudmäns beskrivning av skolkuratorers uppdrag, arbetsuppgifter, organisation, kvalifikationer och färdigheter i samband med rekrytering.

Bakgrund

Utbildningssystemet har varit en viktig del av det nordiska och det svenska välfärdsystemet och har setts som ett avgörande instrument för att skapa social rättvisa. Den välfärdspolitiska intentionen har varit att tillhandahålla utbildning och skolor av hög och lika kvalitet till alla medborgare oavsett social klass, kön, geografiskt ursprung eller plats i syfte att bygga ett jämlikt samhälle (Lundahl 2016). Vid mitten av förra seklet började den svenska staten att knyta hälsorelaterade mål till skolornas uppdrag. Lärarna blev en viktig resurs för att förmedla samhällets budskap om sunda vanor till hemmet och barnen (Guvå 2009; Hammarberg 2014; Isaksson & Larsson 2012). Vid sidan av lärarnas upplysande roll gjorde skolhälsovården med ett tydligt medicinskt fokus entré och blev en del i ett nationellt program för en ökad folkhälsa. Under 1950-talet växte idéer fram om att det behövdes insatser som hade en mer social karaktär, det vill säga man började tala om en socialt orienterad elevvård med inriktning på psykosociala problem där kuratorns huvuduppgift var att vara en förmedlande länk mellan skola, hem och barnavårdsmyndigheter. En socialt orienterad

elevvård skulle bidra till att underlätta arbetet för skolans lärare. Den ökade uppmärksamheten på psykisk och relationell ohälsa hos barn innebar att antalet skolkuratorer ökade vid landets skolor. Skolkuratoren hade redan tidigare funnits men i mer blygsam omfattning och med andra arbetsuppgifter som till exempel yrkesrådgivning (Guvå 2009; Hammarberg 2014; Isaksson & Larsson 2012).

Under 1970-talet intensifierades diskussioner om skoluratorernas uppdrag och arbetsuppgifter. Bakom det ökade intresset för skolkuratorer låg en tilltagande social oro i samhället där bland annat frågor om samlevnad, missbruk och integration fick större uppmärksamhet än tidigare (Isaksson & Larsson 2012). Det betonades att skoluratorernas arbete skulle vara förebyggande samtidigt som det växte fram en tanke om att elevers hälsa och välmående utgjorde en angelägenhet för alla som arbetade inom skolan (Guvå 2009; Isaksson & Larsson 2012). Elevvård sågs inte längre som en angelägenhet för enbart rektor och klassföreståndare.

Under 2000-talet uppmärksammades behovet av att koordinera och integrera den medicinskt orienterade skolhälsovården och den psykosocialt orienterade elevvården samt av att knyta skolornas specialpedagogiska insatser närmare skolhälsovårdens och elevvårdens verksamhet. Idéerna resulterade i en ändring av skollagen år 2010. Skolorna ålades att integrera och koordinera medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser samt att ha tillgång till medicinsk, psykologisk, psykosocial och specialpedagogisk kompetens. Lagen omfattar förskoleklass samt grund- och gymnasieskolor, det vill säga stora delar av det svenska utbildningssystemet för barn och ungdomar (SFS 2010:800). Därmed upphävdes den tidigare organisatoriska uppdelningen mellan skolhälsovård och elevvård. I dess ställe etablerades ett nytt verksamhetsområde som benämndes *elevhälsa* (Guvå 2009). Den nya organisatoriskt samlade elevhälsan och dess professioner ska verka förebyggande och hälsofrämjande i syfte att främja elevernas hälsa och välbefinnande. Elevhälsans verksamhet och professioner ska också integreras i skolans pedagogiska uppdrag. Elevhälsan ska främja elevernas personliga utveckling samt bidra till att skapa en god lärandemiljö. Vid behov ska elevhälsan samarbeta med andra berörda myndigheter (Guvå 2009; Prop. 2002/02:14, 1994; SOU 2002:121).

Enligt skollagen (2010:800) ska samtliga förskoleklasser, grund- och gymnasieskolor ha tillgång till en samlad elevhälsa. Detta betyder emellertid inte att elevhälsan i Sverige är enhetligt utformad. Staten har valt att decentralisera ansvaret för förskoleklass, grund- och gymnasieskolor till de enskilda kommunerna. Decentraliseringen syftade till att ge kommunerna förutsättningar att fördela utbildningsresurser utifrån lokala förhållanden och behov. Decentraliseringen handlade även om att skapa möjlighet för skolor under privat huvudmannaskap att etablera sig (Lundahl 2016). Decentraliseringen innebär att det centrala styrdokumentet för svenska skolor, skollagen (2010:800), formulerades som ramlag där lagstiftaren ställer upp övergripande

mål för verksamheten och endast i mindre utsträckning formulerar detaljerade regler för hur verksamheten ska bedrivas. En ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun innebär att staten tog på sig tillsynsansvaret för skolornas verksamhet medan kommunerna fick i uppdrag att tillgodose behovet av utbildning samt bedriva utbildning i linje med skollagens intentioner och som uppfyller nationellt fastställda utbildnings- och kunskapsmål (Lundahl 2016). Decentraliseringen av skolan har betydelse även för hur skolornas elevhälsoarbete bedrivs. Huvudmännen har ett betydande handlingsutrymme att anpassa det lagstadgade kravet på elevhälsa efter lokala förhållanden och behov (Socialstyrelsen & Skolverket 2016). Det innebär att de skrivningar som finns i skollagen om elevhälsans inriktning, utformning och organisering är öppna för tolkning och anpassning på lokal nivå.

Avsaknaden av tydliga nationella riktlinjer för elevhälsans inriktning, utformning och organisering bäddar för en potentiell skillnad mellan hur skolhuvudmän och de professioner som finns inom elevhälsan ser på sitt uppdrag och sina arbetsuppgifter. Särskilt påtaglig kan denna diskrepans tänkas bli för en profession som skolkuratorer, som saknar professionell jurisdiktion utanför skolans verksamhet och vars professionella status inte heller är erkänd genom legitimation som fallet är för läkare, sjuksköterskor och psykologer verksamma inom elevhälsans område.

Hur skolkuratorer i Sverige ser på sitt uppdrag och sina arbetsuppgifter har studerats av såväl skolkuratorernas egna fackliga och professionella organisationer som av forskare. Utgångspunkten för det skolkurativa arbetet är skollagen (2010:800) och nationella vägledningsdokument (SFS 2010:800; Socialstyrelsen & Skolverket 2016). I dessa dokument formuleras det skolkurativa uppdraget, men beskrivningen är emellertid formulerad i breda, svepande och vagt definierade termer. Utöver den samlade elevhälsans uppdrag att jobba hälsofrämjande och förebyggande ska skolkuratorn tillföra psykosocial kompetens som ett stöd i det pedagogiska arbetet och i den övergripande planeringen av elevhälsans arbete. Bakom denna "vaghet" finns en tanke om att skolhuvudmän ska ges möjlighet att tolka och anpassa det skolkurativa uppdraget utifrån lokala förhållanden och behov. Forskning (Hylander & Ahlstrand 2013; Isaksson 2014) visar att skolhuvudmännens lokala anpassning av det skolkurativa arbetet inte nödvändigtvis åtföljs av tydliga uppdrags- och arbetsbeskrivningar. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att skolkuratorer uppfattar sitt uppdrag och sina arbetsuppgifter som otydliga samt att de upplever att det bland skolhuvudmän finns en bristande organisatorisk legitimitet för det skolkurativa arbetet. Kuratorns upplevda brist på legitimitet bland framförallt rektorer och lärare begränsar skolkuratorns professionella handlingsutrymme och deras val av arbetsmetoder, insatser och prioriteringar ifrågasätts (Isaksson 2014; Hylander & Ahlstrand 2013). Forskning (Backlund 2007) visar också att skolkuratorer saknar en tydlig teknologi som avgränsar deras arbete gentemot andra professioner inom elevhälsan. För skol-

kuratorer avses med teknologi främst samtal med elever och konsultation till lärare. Dessa typer av teknologier används även av andra aktörer inom elevvården/elevhälsan och ger alltså inte skolkuratorer någon egen unik teknologi (Backlund 2007).

Bristen på tydlighet i skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter förefaller emellertid inte bara vara unikt för Sverige. Även i andra länder uppvisar skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter en variation utifrån skolform, organisatorisk struktur och geografisk placering. Teasley och kolleger (2012) fann att brist på tid och hög ärendemängd begränsade amerikanska skolkuratorers möjlighet att utföra förväntat arbete. Richard och Villarreal Sosa (2014) menar att det behövs en tydligare rolldefinition för amerikanska skolkuratorer.

Hur skolhuvudmän ser på skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter har hittills inte studerats. Det går därför inte att svara på ifall den otydlighet och brist på legitimitet som svenska skolkuratorer upplever beror på att skolhuvudmännen uppfattar professionens uppdrag och arbetsuppgifter på ett annat sätt än skolkuratorerna själva. I den här artikeln ska vi närma oss den problematiken genom att studera skolhuvudmäns beskrivning av skolkuratorns uppdrag, arbetsuppgifter, organisation, kvalifikationer och färdigheter så som de uttrycks i platsannonser.

Metod

Studien bygger på en kvalitativ analys av platsannonser där skolhuvudmän söker skolkuratorer. De insamlade platsannonserna bearbetades med hjälp av konventionell innehållsanalys (Hsieh & Shannon 2005). Platsannonserna ger möjlighet att studera hur skolhuvudmännen ser på skolkuratorns uppdrag, arbetsuppgifter, organisatorisk inplacering, kompetens och kvalifikationer samt relationen till elevhälsans övriga professioner och annan personal i skolan. Forskning där platsannonser utgör det empiriska underlaget är ovanlig inom socialt arbete. Av den anledningen är de studier som inspirerat och legat till grund för den här undersökningen hämtade från andra forskningsområden.

Platsannonser som empiriskt material

Platsannonser utgör ett av de mer påtagliga sätt som organisationer kommunicerar sitt behov av arbetskraft och kompetens på (Helgesson 2011; Orme 2008). I platsannonser beskrivs de arbetsuppgifter som ska utföras och de krav och förväntningar som organisationen knyter till den aktuella anställningen (Jännäri, Poutanen & Kovalainen 2018; Kim & Angnakoon 2016; Wise, Henninger & Kennan 2011). Inom samhällsvetenskaplig forskning har platsannonser kommit att användas för att studera villkor, förändringar och utvecklingsprocesser på arbetsmarknaden eftersom platsannonser antas avspegla organisationers efterfrågan på arbetskraft och kvalifi-

kationer (Brooks, Greer & Morris 2018; Kim & Angnakoon 2016). Platsannonser har bland annat använts för att studera historiska arbetsmarknader, förändringar av kvalifikationskraven inom olika sektorer och positioner över tid och framväxten av nya sektorer och professioner på arbetsmarknaden (Adkins 2004; Bennett 2002; Calanca m.fl. 2018; Cramer & Tenzek 2012; Henricks & Henricks-Lepp 2014; Jännäri m.fl. 2018; Kuokkanen, Varje & Väänänen 2013; Orme 2008; Rafaeli & Oliver 1998; Schulz, Maas & van Leeuwen 2014; Tan & Laswad 2018; Verma m.fl. 2019).

Den beskrivning som görs i platsannonser av organisation, arbetsuppgifter, kompetensbehov och kvalifikationskrav ger möjlighet att resa och analysera frågeställningar på olika nivåer – individuell, professionell, organisatorisk, sektoriell och samhällsnivå (Rafaeli & Oliver 1998). I den här studien avgränsar vi oss till att analysera den professionella nivån, det vill säga det innehåll i platsannonsern där skolhuvudmännen beskriver skolkuratorns arbetsuppgifter och professionella uppdrag samt den kompetens och de kvalifikationer som knyts till anställningen som skolkurator.

Som empiriskt material betraktat har platsannonser fördelen av att vara relativt lättillgängliga (Harper 2012; Orme 2008). Harper (2012) hävdar dessutom att platsannonser kan vara särskilt användbara som empiriskt material i studier av områden av arbetsmarknaden där kvalifikationskrav och arbetsuppgifter inte är särskilt väl definierade och standardiserade. Det har dock påpekats att platsannonser inte enbart är en objektiv presentation av organisationens behov av kompetens och kvalifikationer, arbetsinnehåll och uppgifter. De kan även vara ett sätt för organisationer att bygga och kommunicera sitt varumärke och sin image i förhållande till såväl arbetsökande som till andra organisationer och aktörer i deras omgivning (De Cooman & Peperman 2012; Ganesan, Antony & George 2018; Harper 2012; Rafaeli & Oliver 1998). Mot denna bakgrund är det rimligt att anta att organisationer i sina platsannonser ger uttryck för både symboliska attribut, som organisationskultur, prestige, innovationskraft, utvecklingsmöjligheter, och instrumentella attribut, som beskriver objektiva sakförhållanden kopplade till arbetets karaktär, lön, arbetsvillkor, arbetsuppgifter och kvalifikationer (Ganesan m.fl. 2018).

I den här studien avgränsar vi oss till att enbart studera de instrumentella attribut som framträder när skolhuvudmännen annonserar efter skolkuratorer eftersom syftet är att undersöka hur skolkuratorers arbetsuppgifter och professionella uppdrag uttrycks. Det innebär att vi bortser från de delar i platsannonserna som uppenbart syftar till att kommunicera den egna organisationens företrädan.

Platsannonser runt om i världen uppvisar en likartad struktur, vilket har fått Rafaeli och Oliver (1998) att betrakta platsannonser som en egen genre av organisatorisk kommunikation. Yates och Orlikowski (1992) beskriver den genren som "typified communicative actions characterized by similar substance and form and taken in response to recurrent situations" (s. 299). Rafaeli och Oliver (1998) identifierar fyra

genrelement som utgör det skelett som flertalet platsannonser består av: 1) organisatorisk identitet, 2) beskrivning av arbetsuppgifter, arbetskrafts- och kompetensbehov, 3) kvalifikationer och erfarenheter som de sökande ska ha samt 4) information om hur de sökande kommer i kontakt med organisationen. I den här artikeln avgränsar vi oss till genrelement två och tre, det vill säga i vår läsning av platsannonserna har vi sökt efter hur skolhuvudmännen beskriver skolkuratorns arbetsuppgifter och professionella uppdrag samt den kompetens och de kvalifikationer som efterfrågas.

Empiriskt underlag

Artikeln empiriska material utgörs av platsannonser publicerade hos Arbetsförmedlingen under 2017 där skolhuvudmän söker skolkurator. I Sverige finns en praxis att anställningar knutna till offentlig sektor ska publiceras hos Arbetsförmedlingen. Vi kan därför utgå från att de platsannonser som ingår i studien är samtliga anställningar som var under utlysning 2017. Platsannonserna laddades ned digitalt från databasen JobTech (<https://jobtechdev.se>) som stöds av Arbetsförmedlingen. Under 2017 publicerades sammanlagt 686 469 stycken platsannonser varav 884 stycken handlade om skolkuratorer. Valet att avgränsa studien till år 2017 handlar om att vi primärt är intresserade av en aktuell ögonblicksbild av hur svenska skolhuvudmän ser på skolkuratorns uppdrag.

Analysmetod

I studien används kvalitativ innehållsanalys med en tematisk ansats (Elo & Kyngäs 2008; Graneheim & Lundman 2004; Hsieh & Shannon 2005; Krippendorff 2019). Analysprocessen delades in i tre olika faser: förberedelse, organisering och rapportering (*preparation, organising and reporting*) (Elo & Kyngäs 2008). I förberedelsefasen lästes var femte platsannons för att skapa förståelse av materialets helhet. Därefter kodades och organiserades meningsbärande delar som ord och meningar i de lästa platsannonserna i mjukvaran NVivo 12. Forskarna har var för sig genomfört de två första processerna: förberedelse och organisering. Därefter har de olika meningsbärande delarna validerats genom att forskarna vid upprepade tillfällen har diskuterat tolkningarna och ställt dem mot en kontextuell genomläsning av hela materialet.

Teoretiska utgångspunkter

I artikeln använder vi platsannonser för att studera hur skolhuvudmän beskriver skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter, organisatoriska inplacering, relation till elevhälsans övriga professioner samt de kvalifikations- och färdighetskrav som ställs på skolkuratorn. Platsannonserna ger oss även möjlighet att studera hur skolhuvudmännen förhåller sig till den beskrivning av det skolkurativa arbetet som görs i skollagen

och i nationella riktlinjer samt att studera hur skolhuvudmän uppfattar skolkuratorns jurisdiktion och ifall den avviker från hur den beskrivs i skollagen och nationella riktlinjer.

Allt sedan Abbotts (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor* har begreppet jurisdiktion haft en framträdande plats inom professionssociologin. Något förenklat uttryckt avser jurisdiktion den nisch på arbetsmarknaden som en profession verkar inom och gör anspråk på att kontrollera. Jurisdiktionen utgör professionens praxis- och kunskapsgräns gentemot andra professioner (Abbott 1988). Jurisdiktioner kan liknas vid det professionella landskapets tomtgränser som separerar olika professioners domän av arbetsuppgifter och expertkunskaper från varandra.

Genom att analysera hur skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter beskrivs i platsannonserna går det att identifiera skolhuvudmännens bild av vad som utgör skolkuratorns praxisgräns, det vill säga vad det är som skolhuvudmännen förväntar sig att skolkuratoren ska bidra med i skolan. Vi kan också få en bild av hur skolhuvudmännen ser på skolkuratorns professionella autonomi, relation till övriga professioner som är verksamma inom skolans område samt hur skolkuratorns arbete ska organiseras i relation till skolans övriga verksamheter. Med professionell autonomi avses här i vilken utsträckning skolhuvudmännen tillskriver skolkuratorerna handlingsfrihet att inom den egna jurisdiktionen självständigt och efter eget skön bestämma det egna arbetets vad, var, när, hur och varför. Det vill säga vad för slags arbete som ska utföras, var det ska utföras, när det ska utföras, hur det ska utföras och varför det ska utföras. Få professioner har fullständig jurisdiktion (Abbott 1988 s. 59). Mer vanligt är att den professionella autonomi inom vissa delar är inskränkt och villkoras av andra professioners närvaro och/eller av byråkratiska regler och administrativa system (Goodin 1986; Molander, Grimen & Eriksen 2012). Genom platsannonserna kan vi få en bild av om, och i så fall i vilka avseenden skolkuratorns professionella autonomi är villkorad.

En central utgångspunkt inom professionssociologisk forskning är att vetenskapligt grundad expertkunskap utgör den resurs genom vilken professionen knyts till och tillåts verka inom jurisdiktionen (Abbott 1988; Freidson 2001; Larson 1979). Utifrån det här perspektivet är vetenskapligt grundad expertkunskap professionernas väsen, vilket skiljer dem från andra yrkesgrupper på arbetsmarknaden (Abbott 1988; Brante 2011; Freidson 2001). Mot den bakgrunden är det intressant att studera vilken anställningsbarhetskompetens (*employability skills*) som skolhuvudmännen efterfrågar. Med anställningsbarhetskompetens avses här den kompetens som en arbetsgivare anser att en arbetstagare bör ha för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett effektivt sätt (Tan & Laswad 2018 s. 405).

Vid sidan av professionerna själva kan staten vara en framträdande professionaliseringaktör. I Sverige har staten varit en central professionaliseringaktör när det

kommer till framväxten och formeringen av de jurisdiktioner inom vilka välfärdsstatliga professioner verkar (Brante 2013; Evertsson 2002). Staten har varit djupt engagerad i frågor som rör olika välfärdsstatliga professioners utbildning, deras välfärdspolitiska uppdrag, arbetsuppgifter, relation till närliggande professioner och villkor på arbetsmarknaden (Evertsson 2002). Statens roll har emellertid huvudsakligen handlat om hur staten på nationell nivå uppträtt som professionaliseringsaktör. Vilken betydelse som lokala aktörer med uppgift att omsätta välfärdspolitiska mål till konkreta tjänster – i vårt fall skolhuvudmän – kan ha för utformningen av välfärdsstatliga professioners jurisdiktion har så vitt vi kunnat finna inte studerats. Platsannonserna kan ge en fingervisning om skolhuvudmännen uttrycker följsamhet gentemot den skolkuratoriva jurisdiktion som framträder i skollagen och de nationella riktlinjerna eller om de ger uttryck för att vilja driva skolkuratorernas jurisdiktion i en något annan riktning.

Resultat

Den lag i vilken elevhälsans och skolkuratorns övergripande uppdrag formuleras är skollagen (SFS 2010:800). Som tidigare nämnts är skollagen en ramlag, vilket innebär att skolhuvudmännen ges ett betydande tolknings- och handlingsutrymme att anpassa skolkuratorernas uppdrag och arbetsuppgifter till lokala förhållanden och behov. Platsannonserna ger en bild av hur skolhuvudmän beskriver skolkuratorns *heartland of work* och drar upp gränserna för skolkuratorns jurisdiktion (Abbott 1988). Vi inleder med att presentera hur skolhuvudmän beskriver skolkuratorns uppdrag följt av hur de ser på skolkuratorns arbetsuppgifter, organisatoriska sammanhang samt kvalifikationer och färdigheter.

Skolkuratorns uppdrag

Gemensamt för de platsannonser vi studerat är att skolhuvudmännen placerar skolkuratorns uppdrag inom ramen för den samlade elevhälsa som skollagen ålägger varje skolhuvudman att bedriva:

Som kurator ingår du i en samlad elevhälsa och deltar i arbetet med att skapa en god arbetsmiljö för skolans elever. (103¹)

Inom ramen för elevhälsan förväntas skolkuratoren bedriva ett nära samarbete med elevhälsans övriga professioner:

1 Siffrorna inom parentes anger det löpnummer som platsannonserna har i studiens datamaterial.

Du kommer att ingå i ett elevhälsoteam och vara en del i skolans elevhälsoarbete med ett nära samarbete med övriga professioner inom elevhälsa, ledning och övrig skolpersonal. (60)

I platsannonserna lyfts det fram att skolkuratoren ska tillföra en social och psykosocial kompetens till elevhälsans multiprofessionella arbete:

Skolkurator tillför social och psykosocial kompetens på individ-, grupp-, organisations- och samhällsnivå för att främja elevers lärande och utveckling. (16)

Men trots att skolhuvudmännen placerar skolkuratorns uppdrag inom ramen för elevhälsan förblir det otydligt vad som egentligen utgör skolkuratorns specifika uppdrag inom elevhälsan. I platsannonserna saknas uttalade och preciserande elevhälsomål som knyts till och förtydligar skolkuratorns uppdrag inom elevhälsan. Men avsaknaden av konkreta elevhälsomål betyder inte att skolhuvudmännen saknar en konkret bild av vad som utgör skolkuratorns uppdrag. Den bild som framträder i platsannonserna pekar på att skolhuvudmännen knyter skolkuratorns uppdrag närmare skolans pedagogiska utbildnings- och verksamhetsmål snarare än elevhälsomål.

Som kurator i skolan har du alltid det pedagogiska uppdraget i fokus. (335)

Skolkuratoren ska medverka till att eleverna når uppsatta kunskapsmål:

Som kurator i skolan har du alltid det pedagogiska grunduppdraget i fokus och är en del i skolans arbete för elevernas måluppfyllelse. (600)

Men skolkuratoren ska även medverka till att skolans verksamhetsmål uppnås:

... du bidrar med socialt och psykosocialt perspektiv i utvecklingen av den pedagogiska verksamheten. (765)

Den nära kopplingen till skolans pedagogiska verksamhet innebär att skolkuratoren förväntas bedriva ett nära samarbete med skolans pedagogiska personal:

Arbetet innebär också att stödja, vägleda och samarbeta med lärare och annan personal på skolan ... (295)

Sammanfattningsvis: Den samlade bilden av skolkuratorns uppdrag som framträder i platsannonserna är kluven. Skolhuvudmännen knyter skolkuratorns uppdrag både

till elevhälsans och till skolans pedagogiska verksamhet. Avsaknaden av elevhälsorelaterade mål innebär emellertid att tyngdpunkten för skolkuratorns uppdrag knyts till skolans pedagogiska verksamhetsmål. Skolkuratorns uppdrag framställs i platsannonserna som en stödverksamhet till skolans pedagogiska verksamhet.

Arbetsuppgifter

Den beskrivning som görs i platsannonserna av skolkuratorns arbetsuppgifter kan ses som ett förtydligande av skolhuvudmännens betoning av att skolkuratorns uppdrag ska vara ett stöd för skolans pedagogiska verksamhetsmål. Hur skolhuvudmännen väljer att beskriva skolkuratorns arbetsuppgifter varierar till viss del, men platsannonserna visar tydligt att det råder en grundläggande samstämmighet om arbetsuppgifternas innehåll och inriktning. Något förenklat kan man säga att skolkuratorns arbetsuppgifter kretsar kring två breda uppgiftsområden där det ena utgörs av elevernas kunskapsmål och det andra av skolans verksamhetsmål. Skolkuratoren ska i sitt arbete verka för att eleverna når de i läroplanen uppsatta kunskapsmålen samt bidra till att skolans organisation och verksamhetsmål uppfyller kraven i skollagen och annan lagstiftning.

För att stödja elevernas utveckling mot kunskapsmålen lyfts olika former av samtal fram som centrala arbetsuppgifter i skolkuratorns uppdrag:

Jobba coachande med elevers motivation och skolnärvaro, motiverande samtal. (520)

Du kommer att ha rådgivande, stödjande och motiverande samtal med elever på individ- och gruppnivå både i och utanför klassrummet. (5)

Men skolkuratorn förväntas även att arbeta med sociala och psykosociala kartläggningar och utredningar i syfte att stödja elevernas utveckling mot kunskapsmålen.

... på rektorns uppdrag utreda och bedöma den sociala och psyko-sociala situationen för enskilda elever, bland annat som underlag inför beslut om särskilt stöd och vid upprättande av åtgärdsprogram samt inför elevernas mottagande i grund- och gymnasiesärskola. (15)

Som tidigare nämnts tillskrivs skolkuratorn i platsannonserna en pedagogiskt stödjande funktion, vilket innebär att skolhuvudmännen formulerar samverkan och samarbete som viktiga arbetsuppgifter. Skolkuratoren förväntas att indirekt stödja elevernas lärande genom att bistå skolans pedagogiska personal med handledning och konsultation:

På organisationsnivå arbetar du med stöd och konsultation till skolledning och pedagoger i psykosociala frågor. (264)

Till skolkuratorns arbetsuppgift hör även att samtala om elevens situation i skolan och ge stöd till vårdnadshavare och föräldrar.

I dina arbetsuppgifter ingår att tillsammans med den pedagogiska personalen stärka individer, grupper och klasser samt att ge råd och stöd till elever och deras föräldrar kring skolsituationen. (805)

Men skolkuratoren ska även vara skolans förlängda arm i relationen till myndigheter och aktörer utanför skolan i situationer där samverkan och koordinering av olika samhällsinsatser krävs:

I kuratorsrollen ingår att vara aktiv och delaktig i samarbetet och samordningen av samhällets övriga insatser t.ex. socialtjänst, barn- och ungdomshälsan, BUP, polis m.fl. (25)

I platsannonserna framkommer tydligt att skolhuvudmännen tillskriver skolkuratoren arbetsuppgifter som knyter an till skolans mer övergripande verksamhetsmål. Det som ofta står i fokus är skolans skyldighet att säkerställa att eleverna har en god och trygg arbetsmiljö. Konkret handlar det om att skolkuratoren ges arbetsuppgifter som knyter an till skolornas ansvar för att bedriva ett systematiskt värdegrunds-, likabehandlings- och trygghetsarbete samt ett förebyggande arbete mot alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel. Men skolkuratoren tillskrivs också arbetsuppgifter som handlar om att utgöra ett kunskapsstöd för skolans pedagogiska personal i frågor som rör värdegrund och likabehandling.

Ditt främsta uppdrag är att förebygga och främja barns/elevs lärande och utveckling. Detta genom att tillföra psykosocial kompetens som ett stöd till det pedagogiska arbetet, driva det praktiska arbetet utifrån olika planer såsom närvarolikabehandling och drogplan m.m., planera temadagar, handleda personal och elever. (271)

Sammanfattningsvis: I platsannonserna knyts skolhuvudmännens beskrivning av skolkuratorns arbetsuppgifter till elevernas kunskapsmål och skolans verksamhetsmål. De båda målen kan ses som två sidor av samma mynt eftersom flertalet av skolkuratorns arbetsuppgifter som knyter an till skolans verksamhetsmål rimligtvis syftar till att skapa goda förutsättningar för eleverna att nå uppsatta kunskapsmål. Några av citaten

låter oss även ana att arbetsuppgifter som knyts till elevernas kunskaps- och skolans verksamhetsmål också har ett syfte att främja elevernas hälsa och välmående. Mer explicit uttalade kopplingar mellan skolkuratorns arbetsuppgifter och mål som kan tolkas som uttryck för "elevhälsa" i en bredare mening saknas emellertid så gott som undantagslöst i platsannonserna. Slutsatsen blir därför att den kontextuella inramning som skolhuvudmännen använder sig av i platsannonserna för att placera in skolkuratorns arbetsuppgifter i ett sammanhang handlar om "skola" snarare än "hälsa".

Organisatorisk inramning av skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter

I platsannonserna beskrivs den organisatoriska inramningen av skolkuratorernas uppdrag och arbetsuppgifter på ett tämligen likartat sätt. Skolkuratorn knyts till två sammanhang där det ena utgörs av elevhälsan och dess elevhälsoteam och det andra av skolans organisation för det pedagogiska arbetet.

I platsannonserna betonar skolhuvudmännen att skolkuratorn är en del av skolans elevhälsa med tillhörande elevhälsoteam.

Du kommer ingå i skolans elevhälsa där du bidrar med psykosocial kompetens, detta innebär bland annat deltagande på elevhälsomöten och möten med elevhälsoteamet. (65)

Av platsannonserna framgår dock att organiseringen av elevhälsan och elevhälsoteamen varierar. Något förenklat kan man säga att organiseringen av elevhälsan och elevhälsoteamen varierar med avseende på hur starkt de är kopplade till skolans organisation. I det ena extremfallet utgör elevhälsan, elevhälsoteamen och skolkuratorn en extern resurs som skolan "lånar" eller köper in. Skolkuratorns placering är då vanligen knuten till en central elevhälsa.

Elevhälsan i xxx är organiserad i en central enhet bestående av 4 st specialpedagoger, 2 kuratorer samt 2 skolsköterskor. (485)

I det andra extremfallet utgör elevhälsan, elevhälsoteamen och skolkuratorn en permanent resurs med fast placering vid skolan.

I din roll som kurator på xxx-skolan arbetar du enskilt och i team med ett uppsökande, förebyggande och främjande elevhälsoarbete. (100)

Mellan dessa ytterligheter finns även varianter som innebär att skolkuratorn ingår i flera elevhälsoteam eller har en fast placering vid flera skolor.

Då ditt arbete kommer att ske på flera olika skolor är det viktigt att du är flexibel och har lätt att anpassa dig till ändrade omständigheter samtidigt som du kan skapa struktur i ditt arbete och prioritera ordning. (355)

Oavsett hur elevhälsan är organiserad och om skolkuratoren har sin placering vid en central elevhälsa eller inte, knyts skolkuratorns uppdrag och arbetsuppgifter till skolans organisation och pedagogiska verksamhet. Något förenklat förmedlas en bild av att det är rektor som leder och fördelar arbetet. Ett konkret uttryck för detta i platsannonserna är att skolkuratoren utför sitt arbete på uppdrag av skolans rektor.

Skolkuratorerna arbetar på rektors uppdrag och ger konsultation i sociala och psykosociala frågor till skolans personal. (365)

Arbetet som skolkurator sker i huvudsak på rektors uppdrag och innehåller uppgifter som handledning, konsultation och utbildning, sociala bedömningar och stöd till elever, föräldrar och skolans personal. (690)

Men även om skolkuratoren inte fritt kan bestämma över inriktningen i det skolkuratoriska uppdraget, ges skolkuratoren i platsannonserna ett betydande självbestämmande över hur de skolkuratoriska arbetsuppgifterna ska utföras. Skolkuratoren förväntas att kunna utföra sina arbetsuppgifter med en hög grad av självständighet.

Du behöver även ha god förmåga i att självständigt planera och genomföra arbetsuppgifter på ett effektivt och strukturerat sätt. (50)

Skolkuratoren ska också kunna identifiera problem och behov samt utifrån detta välja arbetssätt eller insats.

Du ska identifiera, bedöma och undanröja sociala och psykosociala hinder samt arbeta handledande och konsultativt gentemot rektor, elevhälsoteam, pedagoger, arbetslag, elever och vårdnadshavare inom skolverksamheterna. (355)

Platsannonserna ger också uttryck för höga förväntningar på att skolkuratoren ska kunna samarbeta. Skolkuratoren ska samarbeta med elevhälsans övriga professioner och skolans pedagogiska personal.

Vi arbetar tillsammans med hälsofrämjande och förebyggande frågor på ett övergripande och strategiskt plan för att utveckla vårt arbete riktat mot elever i behov av stöd. Det innebär till exempel att du som skolkurator har ett nära samarbete med övriga funktioner inom elevhälsoteamet samt övriga kollegor på skolan. (80)

Värt att notera är att det i platsannonserna inte sägs något om innehållet i samarbetet med elevhälsans övriga professioner.

Skolkuratorns samarbete med skolans pedagogiska personal kan vara av både formaliserad och mindre formaliserad karaktär. Samarbete av mindre formaliserad karaktär handlar om att skolkuratoren förväntas vara en tillgänglig resurs för skolans pedagogiska personal.

Som skolkurator ansvarar du för den psykosociala kompetensen i arbetet kring eleverna. I arbetsuppgifterna ingår att arbeta konsultativt gentemot pedagogisk personal i olika psykosociala frågor samt att ge elever stöd individuellt och i grupp. (81)

Mer formaliserade former av samarbete handlar om att skolkuratoren förväntas ingå i mer fast organiserade samarbetsformer och grupper som knyter an till skolans verksamhetsmål.

Du leder också arbetet i skolans trygghetsgrupp, där pedagoger och elevhälsopersonal arbetar förebyggande enligt skolans likabehandlingsplan. (89)

Du kommer att medverka i skolans elevhälsoteam, antimobbningsteam och ingå i skolans krisgrupp. (871)

Vissa skolhuvudmän ger skolkuratoren en framträdande roll i dessa formaliserade grupper.

Du kommer också ha ett ansvar för att samordna och leda skolans trygghetsarbete. (375)

Samarbetet mellan skolkuratoren och elevhälsans övriga professioner ägnas lite utrymme i platsannonserna. Utöver konstaterandet att skolkuratoren är en del av elevhälsans samlade kompetens och multiprofessionella team sägs ingenting om hur elevhälsan och dess team ska samarbeta och samverka eller hur de organisatoriskt ska bedriva sitt arbete vid skolan. Elevhälsan och elevhälsoteamet förefaller inte ha någon organisatorisk självständig roll inom skolans organisation.

Sammanfattningsvis: Utifrån platsannonserna förefaller skolkuratorn ha begränsade möjligheter att på egen hand bestämma inriktningen på det skolsociala arbetet eftersom det är rektor som skrivs fram som den som har den formella beslutsmakten över vilka arbetsuppgifter som skolkuratorn på den enskilda skolan ska prioritera. Platsannonserna ger emellertid en bild av att skolkuratorn har ett betydande självbestämmande när det kommer till hur de professionspecifika insatserna ska utföras. I platsannonserna knyts skolkuratorns arbete tydligt till organiseringen av skolans kunskapsmål medan den organisatoriska kopplingen till elevhälsan och elevhälsoteamen är rudimentärt beskrivna.

Utbildningsmässiga kvalifikationer, yrkesmässiga färdigheter och personliga egenskaper

Enligt skollagen (2010:800 2 kap. 25 §) ska de skolformer som omfattas av lagen – förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan – ha tillgång till medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. De psykosociala insatserna knyts till skolkuratorns professionella uppdrag och kompetens (Socialstyrelsen & Skolverket 2016). I skollagen och de nationella riktlinjerna anges emellertid inte vilka utbildningsmässiga kvalifikationer och yrkesmässiga färdigheter som svarar mot den efterfrågade psykosociala kompetens som skolkuratorns insatser ska vila på. Man kan uttrycka det som att den professionella kompetens som i skollagen och de nationella riktlinjerna knyts till skolkuratorns jurisdiktion saknar koppling till en specifik professionsutbildning. Avsaknaden av en tydlig koppling mellan kompetens, jurisdiktion och professionsutbildning skiljer skolkuratorn från de legitimerade professionerna inom elevhälsan – skolläkare, skolsköterska och skolpsykolog – där tillträde till jurisdiktion endast ges till dem med rätt professionsutbildning och legitimation. Genom att inte koppla skolkuratorns psykosociala kompetens till någon specifik utbildningsbakgrund, utbildningsnivå eller professionstillhörighet hålls dörren öppen för att det finns flera möjliga utbildningsvägar in i arbetet som skolkurator.

För skolhuvudmännen innebär skrivningen i skollagen och i de nationella riktlinjerna en översättningsproblematik. Den ”psykosociala kompetens” som omnämns måste i platsannonserna översättas och konkretiseras till en anställningsbarhetskompetens. Tan och Laswad (2018) definierar anställningsbarhetskompetens som den kompetens som krävs för att ”effectively participate in the workplace” (Tan & Laswad 2018 s. 405). Anställningsbarhetskompetens handlar med andra ord om den kompetens som en arbetsgivare uttrycker som nödvändig eller önskvärd för att en anställd på ett fullgott sätt ska kunna utföra det arbete som ingår i anställningen. Utifrån de platsannonser som vi studerat, kan vi se att den anställningsbarhetskompetens som

skolhuvudmännen efterfrågar utgörs av en mix av utbildningsmässiga kvalifikationer, yrkesmässiga färdigheter och personliga egenskaper.

Den utbildningsmässiga kvalifikation som i första hand efterfrågas av skolhuvudmännen är socionomexamen. Socionomexamen framträder i ljuset av platsannonserna som den mest önskvärda professionsutbildningen för anställning som skolkurator.

Vi söker dig som vill nyttja dina kunskaper som socionom ur ett individ-, grupp- och organisationsperspektiv ... (241)

Vi söker dig som är utbildad socionom med erfarenhet från arbete på skola. (170)

I platsannonserna lämnar dock skolhuvudmännen i stort sett undantagslöst utrymme för att annan utbildningsbakgrund kan komma i fråga om den kan ses som "likvärdig" eller "jämförbar" med socionomexamen.

Vi söker dig som är utbildad socionom eller har annan utbildning som arbetsgivaren kan bedöma som likvärdig. (150)

Vad som avses med "likvärdig" eller "jämförbar" utbildning förtydligas emellertid inte. Viss ledning av vad som i detta sammanhang avses som likvärdig utbildning kan man få från de fåtal platsannonser där annan utbildning än socionomutbildning nämns.

För att vara aktuell för denna tjänst ska du helst vara utbildad socionom, beteendevetare eller socialpedagog och gärna ha erfarenhet av arbete som skolkurator. (430)

En sammanfattande slutsats som kan dras från platsannonserna är att den utbildningsmässiga kvalifikation som efterfrågas är social- och beteendevetenskaplig. Det är också uppenbart att utbildningen ska ligga på universitetsnivå.

Utöver socionomexamen eller annan likvärdig utbildning efterfrågar skolhuvudmännen i platsannonserna också yrkesspecifika färdigheter. En del av de som efterfrågas är domänkompetens. Med domänkompetens avses färdigheter som är direkt knutna till verksamhetsspecifika arbetsuppgifter (Brooks m.fl. 2018). I annonserna beskriver det färdigheter som skolhuvudmännen specifikt kopplar till skolkuratorns uppdrag.

Fördjupad kompetens gällande barn/elever med socioemotionella svårigheter och psykisk ohälsa bedöms som särskilt meriterande. (90)

Kunna identifiera, analysera och medverka i förebyggande arbete i arbetet med att undanröja hinder och svårigheter i skolmiljön. Kunna genomföra psykosociala utredningar och analysera svårigheter i den sociala miljön på skolan. (390)

Värt att notera är att den domänkompetens som skolhuvudmännen efterfrågar i platsannonserna, så vitt vi kunnat se, aldrig formuleras som önskemål eller krav på namngivna metoder eller arbetssätt som är specifika för skolkuratorns uppdrag i skolan. Som framgår formuleras kraven på domänkompetens snarare i termer av fördjupade kunskaper och dokumenterad erfarenhet av skolkurativt arbete med barn och unga. Varför skolhuvudmän inte efterfrågar namngivna skolkurativa metoder eller arbetssätt kan vi bara spekulera i. En möjlig förklaring kan vara att skolhuvudmän saknar kännedom om specifika skolkurativa arbetssätt och metoder eller att det saknas etablerade metoder och arbetssätt som är specifika för skolkurativt arbete.

En betydande del av de yrkesmässiga färdigheter som efterfrågas i platsannonserna saknar emellertid en tydlig och specifik koppling till skolkuratorns arbete. Det handlar om yrkesmässiga färdigheter som kopplas till skolkuratorns förmåga att samarbeta, kommunicera, arbeta självständigt, bygga relationer, förmåga till långsiktig planering med mera.

Du har förmåga att arbeta självständigt, i team samt konsultativt gentemot skolpersonal. Du har också erfarenhet av och förmåga att samarbeta/samverka med olika yrkeskompetenser och myndigheter. (250)

Till skillnad mot domänkompetens, som beskrevs tidigare i texten, har de färdigheter som beskrivs i citaten ovan en mer generisk karaktär. Med generisk karaktär menar vi här att de utgör yrkesmässiga färdigheter som arbetsgivare inom många sektorer av arbetsmarknaden efterfrågar och ser som värdefulla. Dessa färdigheter kan för att citera Bennett (2002) beskrivas som *transferable skills* i så måtto att de är färdigheter som är överförbara mellan olika sektorer av arbetsmarknaden. Färdigheter som samarbets- och kommunikationsförmåga, relationsbyggande, planeringsförmåga och självständighet är även generiska i den betydelsen att de ingår som färdighetstränande inslag i många professionsutbildningar. De är i grunden yrkesmässiga färdigheter "that do not refer to a certain skill or attribute for a certain occupation, such as a 'degree in medicine', but rather to general abilities and skills that potential employees are required to have" (Kuokkanen m.fl. 2013 s. 216).

En tredje grupp av färdigheter som skolhuvudmännen allmänt efterfrågar i platsannonserna kan beskrivas som personliga egenskaper eller "mjuka färdigheter" (Calanca m.fl. 2018). Det handlar om färdigheter som har sin grund i vad som kan antas vara personlighetsdrag hos individen.

Det är av vikt att du har förmåga att skapa trygghet, vara stabil, lojal, serviceinriktad och ha ett gott omdöme och empatisk förmåga. (105)

Du är en stresstålig person med en stor portion flexibilitet och ett positivt förhållningssätt (280).

Som framgår av citaten, beskriver de mjuka färdigheter som skolhuvudmännen efterfrågar i platsannonserna i mindre utsträckning färdigheter som kan anses vara förvärvade via utbildning. Detta skiljer dem från de yrkesmässiga färdigheter som beskrevs tidigare. De mjuka färdigheter som efterfrågas beskriver snarare personliga egenskaper som krävs av skolkuratorn för att hon eller han ska passa in i arbetsorganisationen och kunna hantera de krav som arbetsmiljön ställer.

Sammanfattningsvis: I platsannonserna efterfrågas i första hand sökanden med socionomexamen, men även annan social- och beteendevetenskaplig utbildning kan komma att ses som likvärdig. Skolhuvudmännen rätar härigenom ut de frågetecken kring vilken professionsbakgrund som svarar mot den psykosociala kompetens som i skollagen och i de nationella riktlinjerna framställs som skolkuratorns specifika kunskapsbidrag till elevhälsans samlade kompetens. Ett något överraskande resultat var att den domänkompetens som skolhuvudmän efterfrågade i platsannonserna saknade koppling till specifika och namngivna metoder och arbetssätt i skolkurativt arbete. Platsannonserna visade också att skolhuvudmännen fäster en betydande vikt vid yrkesmässiga färdigheter av generisk karaktär, det vill säga färdigheter som inte kan anses vara professions specifika varken för skolkuratorn eller det skolkurativa arbetet, samt vid personliga egenskaper. Avsaknaden av specifik domänkompetens i kombination med framskrivningen av yrkesmässiga färdigheter av generisk karaktär och personliga egenskaper kan antas skapa en bred bas för rekrytering in i professionen. Även om skolhuvudmännen i första hand efterfrågar socionomexamen för anställning som skolkurator, vilar profilen över den anställningsbarhetskompetens som efterfrågas i mycket på yrkesmässiga färdigheter och personliga egenskaper som passar långt fler än de med socionomexamen. Utifrån platsannonserna går det inte att dra en slutsats om vad den breda profilen för anställningsbarhetskompetens är ett uttryck för. Det skulle kunna vara en medveten strategi från skolhuvudmän i syfte att tillförsäkra sig ett så brett rekryteringsunderlag som möjligt, men det skulle också kunna avspegla att det ännu inte hunnit växa fram en tydlig kunskapsbas i anslutning till den skolkurativa jurisdiktionen.

Diskussion

Tidigare forskning om skolkuratorer har utgått ifrån professionens egna beskrivningar. Den här artikeln vidgar perspektivet genom att studera hur skolhuvudmän beskriver skolkuratorns jurisdiktion. Genom att sätta fokus på skolhuvudmännen aktualiserar artikeln också betydelsen av lokala professionaliseringsaktörer. Inom professions sociologisk forskning har statens roll som professionaliseringsaktör för framväxten och utvecklingen av välfärdsstatliga professioner studerats medan betydelsen av lokala aktörer – i detta fall skolhuvudmän – inte uppmärksammats.

Analysen av platsannonserna visar att skolhuvudmännen valde skolans pedagogiska uppdrag, organisation och professioner som primär kontext mot vilken de beskrev och gav konkret innehåll till skolkuratorns jurisdiktion snarare än elevhälsan. Detta kan tyckas förvånande eftersom skollagen och de nationella riktlinjerna gör tydligt att skolans och elevhälsans uppdrag inte ska ses som två separata verksamheter. Man skulle kunna ha förväntat sig att skolhuvudmännen skulle spegla denna dubbelhet genom att i platsannonserna tydligare koppla och konkretisera skolkuratorns jurisdiktion i förhållande till elevhälsans uppdrag, organisering och professioner.

Frågan är dock om det har någon betydelse att skolhuvudmännen väljer att konkretisera skolkuratorns jurisdiktion i relation till skolans uppdrag snarare än till elevhälsans. Svaret beror på hur man väljer att närma sig och tolka resultatet. Om man väljer att se den beskrivning av skolkuratorns jurisdiktion som görs i platsannonserna som ett uttryck för en medveten viljeinriktning och preferens från skolhuvudmännens sida, kan det komma att få betydelse för hur det skolkurativa arbetet vid landets skolor kommer att utformas och bedrivs. Betoningen på att skolkuratorns uppdrag handlar om att stödja den pedagogiska verksamheten och stödja eleverna att nå utbildningsmålen kan resultera i att det uppstår ett hierarkiskt förhållande mellan skolkuratorn och skolans pedagogiska professioner där skolkuratorns jurisdiktion blir under- eller sidoordnad och där uppdraget reduceras till att handla om att utgöra ett resurs- och kompetensstöd till skolans pedagogiska verksamhet och professioner. En sådan utveckling skulle kunna leda till en inskränkning av skolkuratorns professionella autonomi där skolkuratorn ges kontroll över hur arbetet ska utföras men inte över vad som ska utföras.

Som vi tidigare sagt, visar forskning att platsannonser speglar organisationers efterfrågan på arbetskraft och kvalifikationer. Det är därför rimligt att se det som beskrivs i platsannonserna som ett uttryck för skolhuvudmännens viljeinriktning. Det förefaller därför mindre troligt att valet att konkretisera skolkuratorns uppdrag, arbetsuppgifter, organisation, kvalifikationer och färdigheter i relation till skolans pedagogiska uppdrag skulle sakna betydelse för hur de uppfattar skolkuratorns jurisdiktion. En alternativ tolkning skulle emellertid kunna vara att den beskrivning som görs av skolkuratorns jurisdiktion speglar en bristande insikt om vad skollagen och de nationella

riktlinjerna säger om relationen mellan skolans och elevhälsans uppdrag. Det som kommer till uttryck i platsannonserna skulle då kunna vara ett resultat av att skolhuvudmännen är mer bekanta med skolans pedagogiska uppdrag, organisation och professioner än de är med den samlade elevhälsans och skolkuratorns uppdrag.

Men att hävda att platsannonser kan vara ett uttryck för en professionsagenda är inte samma sak som att säga att det är skolhuvudmännen som kommer att forma den skolkurativa jurisdiktionen eller det skolkurativa arbetet vid landets skolor. Det är viktigt att reflektera över ifall skolhuvudmännen har det handlingsutrymme som krävs för att driva skolkuratorns jurisdiktion i den riktning som platsannonserna ger uttryck för. Elevhälsans uppdrag, sammansättning och organisering regleras i skollagen. I likhet med exempelvis socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen är skollagen en ramlag. Det skapar ett handlingsutrymme för skolhuvudmän att uppträda som lokala professionaliseringsaktörer. Samma formella handlingsutrymme att formera en skolkurativ professionsagenda och jurisdiktion har emellertid även andra aktörer, som skolkuratorers fackliga och professionella organisationer, engagerade forskare och professionsutövare. Utformningen av en skolkurativ jurisdiktion kommer därför sannolikt inte att spegla enskilda aktörers professionsintressen utan flera. Skolhuvudmännen är en av dessa aktörer som fram tills nu har varit ouppmärksam.

Referenser

- Abbott, A.D. (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Adkins, D. (2004) Changes in public library youth services. A content analysis of youth services job advertisements. *Public Library Quarterly*, 23(3–4): 59–73.
- Akademikerförbundet, S. (2019) *Novus kartläggning Skolkuratorer 2019*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Backlund, Å. (2007) *Elevvård i grundskolan. Resurser, organisering och praktik*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Bennett, R. (2002) Employers' demands for personal transferable skills in graduates. A content analysis of 1 000 job advertisements and an associated empirical study. *Journal of Vocational Education & Training*, 54(4): 457–476.
- Brante, T. (2011) Professions as science-based occupations. *Professions and Professionalism*, 1(1): 4.
- Brante, T. (2013) The professional landscape. The historical development of professions in Sweden. *Professions and Professionalism*, 3(2): 1.
- Brooks, N.G., Greer, T.H. & Morris, S.A. (2018) Information systems security job advertisement analysis. Skills review and implications for information systems curriculum. *Journal of Education for Business*, 93(5): 213.
- Calanca, F., Sayfullina, L., Minkus, L., Wagner, C. & Malmi, E. (2018) Responsible team players wanted. An analysis of soft skill requirements in job advertisements. *arXiv.org*.
- Cramer, E.M. & Tenzek, K.E. (2012) The chaplain profession from the employer perspective. An analysis of hospice chaplain job advertisements. *Journal of Health Care Chaplaincy*, 18(3–4): 133–150.
- De Cooman, R. & Pepermans, R. (2012) Portraying fitting values in job advertisements. *Personnel Review*, 41(2): 216–232.
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008) The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1): 107–115.
- Evertsson, L. (2002) *Välfärdspolitik och kvinnoyrken. Organisation, välfärdsstat och professionaliserings villkor*. Umeå: Umeå universitet.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Ganesan, M., Antony, S.P. & George, E.P. (2018) Dimensions of job advertisement as signals for achieving job seeker's application intention. *Journal of Management Development*, 37(5): 425–438.
- Goodin, R.E. (1986) Welfare, rights and discretion. *Oxford Journal of Legal Studies*, 6(2): 232–261.
- Graneheim, U.H. & Lundman, B. (2004) Qualitative content analysis in nursing research. Concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24(2): 105–112.
- Guvå, G. (2009) *Professionellas föreställningar om elevhälsans retorik och praktik*. Linköping: Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet.
- Guvå, G. & Hylander, I. (2012) Diverse perspectives on pupil health among professionals in school-based multi-professional teams. *School Psychology International*, 33(2): 135–150.
- Hammarberg, L. (2014) *Skolhälsovården i backspegl. Skolverket*.
- Harper, R. (2012) The collection and analysis of job advertisements. A review of research methodology. *Library & Information Research*, 36(112): 29–54.
- Helgesson, K. (2011) *Platsannonser i tiden. Den orubricerade platsannonsern 1955–2005*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.

- Henricks, S.A. & Henricks-Lepp, G.M. (2014) Desired characteristics of management and leadership for public library directors as expressed in job advertisements. *Journal of Library Administration*, 54(4): 277–290.
- Hsieh, H-F. & Shannon, S.E. (2005) Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9): 1277–1288.
- Hylander, I. (2011) *Elevhälsans professioner. Egna och andras föreställningar* (FOG-rapport). Linköping: Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet.
- Hylander, I. & Ahlstrand, E. (2013) *Föreställningar om elevhälsans ledning och organisering*. FOG-rapport. Linköping: Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet.
- Isaksson, C. (2014) Skolkuratorers handlingsutrymme. Gränser, legitimitet och jurisdiktion. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1): 47–66.
- Isaksson, C. (2016) *Den kritiska gästen. En professionsstudie om skolkuratorer*. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- Isaksson, C. & Larsson, A. (2012) Skolkuratorer i Sverige. *Socionomens forsknings supplement*, 32(6): 24–33.
- Isaksson, C. & Sjöström, S. (2016) Looking for "social work" in school social work. *European Journal of Social Work*, 1–12.
- Jännäri, J., Poutanen, S. & Kovalainen, A. (2018) Gendering expert work and ideal candidacy in Finnish and Estonian job advertisements. *Gender in Management. An International Journal*, 33(7): 544–560.
- Kim, J. & Angnakoon, P. (2016) Research using job advertisements. A methodological assessment. *Library and Information Science Research*, 38(4): 327–335.
- Krippendorff, K. (2019) *Content analysis. An introduction to its methodology* (4 uppl.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Kuokkanen, A., Varje, P. & Väänänen, A. (2013) Transformation of the Finnish employee ideal in job advertisements from 1944 to 2009. *Acta Sociologica*, 56(3): 213–226.
- Larson, M.S. (1979) *The rise of professionalism. A sociological analysis* (1 paperback printing ed.). Berkeley, CA: University of California.
- Lundahl, L. (2016) Equality, inclusion and marketization of Nordic education. Introductory notes. *Research in Comparative and International Education*, 11(1): 3–12.
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E.O. (2012) Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3): 214–230.
- Orme, V. (2008) You will be ... A study of job advertisements to determine employers' requirements for LIS professionals in the UK in 2007. *Library Review*, 57(8): 619–633.
- Prop. 2002/02:14. (1994) *Hälsa, lärande och trygghet. Regeringens proposition 2002/02:14*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Rafaeli, A. & Oliver, A.L. (1998) Employment ads. A configurational research agenda. *Journal of Management Inquiry*, 7(4): 342–358.
- Richard, L.A. & Villarreal Sosa, L. (2014) School social work in Louisiana. A model of practice. *Children & Schools*, 36(4): 211–220.
- Schulz, W., Maas, I. & van Leeuwen, M.H.D. (2014) Employer's choice. Selection through job advertisements in the nineteenth and twentieth centuries. *Research in Social Stratification and Mobility*, 36(C): 49–68.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- SKL (2016) *Elevhälsans arbete. En intervjuundersökning med fokus på vilka aktiviteter som genomförs och i vilken utsträckning*. Uppdrag psykisk hälsa.
- Socialstyrelsen & Skolverket (2016) *Vägledning för elevhälsan* (3 uppl.). Stockholm: Socialstyrelsen och Skolverket.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet. Betänkande av 1999 års skollagskommitté*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Tan, L.M. & Laswad, F. (2018) Professional skills required of accountants. What do job advertisements tell us? *Accounting Education*, 27(4): 403–432.
- Teasley, M., Canifield, J.P., Archuleta, A.J., Crutchfield, J. & Chavis, A.M. (2012) Perceived barriers and facilitators to school social work practice. A mixed-methods study. *Children & Schools*, 34(3): 145–153.
- Verma, A., Yurov, K.M., Lane, P.L. & Yurova, Y.V. (2019) An investigation of skill requirements for business and data analytics positions. A content analysis of job advertisements. *Journal of Education for Business*, 94(4): 243–250.
- Wise, S., Henninger, M. & Kennan, M.A. (2011) Changing trends in LIS job advertisements. *Australian Academic & Research Libraries*, 42(4): 268–295.
- Yates, J. & Orlikowski, W.J. (1992) Genres of organizational communication. A structurational approach to studying communication and media. *The Academy of Management Review*, 17(2): 299–326.

Tommy Lundström & Emelie Shanks

Att arbeta åt staten, kapitalet eller civilsamhället

Om föreståndare vid HVB för barn och unga

Working for the public, for-profit and non-profit sector: Views of managers in residential care for children and youth

During the last few decades, the field of residential care for children and young people in Sweden has undergone vast changes. From being dominated by the public sector at the end of the 1970s, it has been transformed into a market on which public, not for-profit and for-profit residential care organizations compete for public contracts, and where for-profit companies own the majority of residential care units. In light of this, this article sets out to investigate how managers of residential care units in the different sectors – for-profit, non-profit and public – reason about working in a market, how they view the relationship between quality of care and profit-making, and how they handle the varying and sometimes competing institutional logics of the field. The results, building on qualitative interviews, indicate that the managers' attitudes to the marketization of residential care for children and youth vary depending on which sector they work in. They are keenly aware of the discussion regarding profit-making in publicly-financed social care services, and their arguments for and against are recognizable from the public debate. It is also clear that the managers experience conflicts between the different institutional logics that exist in the field; perhaps the most obvious conflict is that between a market logic and a professional logic. In describing these conflicts, the managers emphasize their inclination to make decisions in line with professional logics. In that sense, it is possible that common professional logics could mitigate some of the effects of the other logics on the field. On an overarching level, however, the market of residential care for children and youth is fragmented and largely influenced by market logic.

Tommy Lundström är professor i socialt arbete, Stockholms universitet.

Emelie Shanks är fil. dr och universitetslektor i socialt arbete, Stockholms universitet.

Kontakt: tommy.lundstrom@socarb.su.se

Inledning

Inom ramarna för ett forskningsprojekt har vi i en serie studier undersökt hur villkoren för HVB (hem för vård eller boende), det vill säga institutionsvård för barn och unga förändrats sedan 1980-talet. Vi har kunnat konstatera att privatiseringen gått längre inom detta fält än inom någon annan del av välfärdssektorn. I slutet av 1970-talet dominerades fältet av kommuner och landsting. I dag finns det cirka 450 behandlingsinriktade HVB varav tre fjärdedelar ägs av privata företag. Fältet domineras av små privata aktörer som driver ett eller ett par HVB, men sedan en bit in på 2000-talet har stora privata företag inom välfärdsområdet etablerat sig. Det största är Humana som med sina cirka 60 HVB är den ledande privata aktören och betydligt större än de största kommunala aktörerna. Civilsamhälles- eller ideella organisationer som Frälsningsarmén står för en mycket liten andel av vården, medan kommunerna bidrar med cirka 20 procent. Ett relativt stort antal kommunala HVB drivs av två kommunägda bolag – Gryning i Västsverige och VoB i södra Sverige. Det äldsta kommunala bolaget, Vårlljus, med verksamhet i Stockholms län är sedan några år nedlagt (Meagher m.fl. 2016; Lundström, Sallnäs & Shanks 2020).

HVB-fältet kan beskrivas som en marknad, där kommunerna köper in välfärdstjänsten från privata och offentliga utförare. Köpen görs antingen på basis av upphandlingar eller genom att kommunerna köper in enskilda vårdplatser på en "spotmarknad". Det är alltså kommunerna som är kunderna och till skillnad från till exempel hemtjänst eller skolor är det inte brukarna som i sista hand väljer vilka tjänster de vill ha (barn och unga eller deras föräldrar kan naturligtvis ändå ha inflytande över var placeringen ska ske).

Utöver vår egen forskning finns ett fåtal studier om privatisering på HVB-fältet. Wiklund (2011) har i en jämförande studie visat att social barnavård är det välfärdsområde (inkl. skola, äldreomsorg, sjukvård) där privatiseringen nått längst (se Hartman 2011 för genomgång av andra välfärdsområden). Även internationellt finns det en påtaglig brist på forskning om privatisering av motsvarigheter till HVB-fältet. Men motsvarande rörelser från offentlig sektor till privat har noterats i till exempel Norge, Finland och Storbritannien (Kirkpatrick, Kitchener & Whipp 2001; Shanks m.fl. 2021). I fält som ligger nära barn- och ungdomsinstitutioner, har Storbjörk och Stenius (2019) visat att också HVB för vuxna missbrukare privatiserats och Meagher och Szebehely (2019) diskuterar drivkrafterna bakom privatiseringar i äldreomsorgen. Dock känner vi inte till någon forskning som fokuserat på HVB-föreståndares syn på vad det betyder att arbeta i olika sektorer.

Man kan beskriva HVB-fältet som tämligen fragmenterat, med en uppsjö aktörer utan central statlig planering. Det är relativt lätt att etablera sig på fältet – vad som behövs är ett tillstånd från IVO (inspektionen för vård och omsorg) och

ribban för tillstånd är låg även om kraven ökat över tid bland annat genom bestämmelser om föreståndarens utbildning. Förutom tillståndsprovning skall IVO inspektera HVB och se till att de lever upp till grundläggande krav som säkerhet och journalföring, men har inget mandat att styra verksamheten mot någon viss metodologisk inriktning eller särskild målgrupp. Överlag har den statliga regleringen av fältet beskrivits som svag, och IVO:s granskning har beskrivits ha svårt att komma åt och påverka kärnvärden (som relationer mellan personal och barn). De få skarpa krav som ställs av IVO är snarare av administrativ karaktär. Den övergripande styrningen lämnas i det stora hela åt marknadsmekanismerna, det vill säga kommunernas efterfrågan och det utbud som finns på fältet (Pålsson 2018). Vinsterna för de privata företagen är ansevärd, mätt i avkastning på totalt kapital cirka 20 procent. Det är en hög nivå även om man jämför med andra välfärdsområden som äldreomsorg och skola. Sett ur ett krasst ekonomiskt perspektiv är de övergripande kunskaperna om vad kommunerna får för pengarna mycket små (Lundström & Sallnäs 2019).

Tittar man närmare på fältets struktur avseende typ av institutioner har de förändringar som skett de senaste trettio åren beskrivits som "from small family run firms and milieu therapy to big business and a focus on evidence-based interventions" (Lundström, Sallnäs & Shanks 2020 s. 46–47). I dag är det med andra ord knappast konkurrenskraftigt att hänvisa till att ett HVB är familjehemslikande eller att behandlingen baseras på miljöterapeutiska principer. Med de stora företagens starkare ställning och med den evidensbaserade rörelsens framväxt under 2000-talet hänvisar man i stället ofta till (mer eller mindre) evidensbaserade metoder. De familjehemslika HVB, som drivs av en familj eller en enskild socialarbetare är på väg bort från fältet, en utveckling som förstärks av den statliga regleringen med krav på föreståndarnas kompetens (Lundström, Sallnäs & Shanks 2020).

Mot bakgrund av de beskrivna förändringarna fokuseras i den här artikeln på hur föreståndare vid HVB ser på att arbeta inom kommunalt, privat respektive ideellt drivna HVB. De frågeställningar som väglett analysen är: 1) Hur ser föreståndarna på att arbeta på en marknad av detta slag? 2) Hur ser de på förhållandet mellan kvalitet och vinster? 3) Hur hanterar föreståndarna de olika institutionella logiker som präglar offentliga, privata och ideella organisationer i förhållande till professionell logik? Motiven till att intervjua föreståndare är dels att de står nära verksamheten, dels att de företräder den utåt gentemot omgivningen (se Sallnäs 2005).

Bakgrund och teoretiska utgångspunkter

HVB bedrivs inom privat och offentlig sektor, men också av ideella organisationer. Mixen mellan de tre samhällssektorerna har varierat. I mitten av 1930-talet dominerade ideella organisationer, i slutet av 1970-talet drevs nästan alla institutioner i offentlig regi och sedan 1990-talet dominerar privata företag. Forskare med ett organisationsintresse brukar tala om att olika institutionella logiker präglar de olika sektorerna. Privata företag har till exempel sin grundläggande lojalitet mot ägarna, lojaliteten i offentlig sektor är kopplad till medborgarna och de folkvalda politikerna, medan ideella organisationer förväntas vara lojala mot medlemmarna och de ideal som bär upp organisationen (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012; Lundström & Wijkström 2012).

Utöver den logik som präglar de olika samhällssektorerna tillkommer en professionell logik som föreståndare och andra anställda kan antas vara bärare av oavsett vilken sektor de arbetar inom. För att bli föreståndare krävs socio-nomexamen eller motsvarande. En professionell av det slaget kan liksom andra professionella förväntas tillämpa vetenskapsbaserad kunskap och ett etiskt förhållningssätt i förhållande till klienterna. Den mest uppenbara spänningen mellan olika logiker på HVB-fältet återfinns mellan marknadslogik och professionell logik. Marknadslogik innebär att det övergripande intresset utgörs av att generera vinster till ägarna, medan professionell logik handlar om att arbeta vetenskapsbaserat och se till klienternas bästa. Liknade spänningar mellan olika logiker kan naturligtvis finnas i en politiskt styrd eller ideell organisation, där också organisationens värdegrund kan stå för bestämda tänkesätt och logiker. För föreståndarna kan man tänka sig att arbetet handlar om att balansera olika logiker både i det dagliga och mer långsiktiga arbetet (Brante m.fl. 2015).

Debatten om vinster i välfärden, eller annorlunda uttryckt frågan om under vilka villkor och i vilka samhällssektorer välfärd ska produceras, sker i en samtalsordning som kan beskrivas som rätt genomtröskad eller institutionaliserad. Det betyder att de avgörande ståndpunkterna är välkända och i någon mening dikotoma till sin karaktär. Det finns med andra ord väl utarbetade argument för eller mot vinster i välfärden och för eller mot privat producerad välfärd. De som är mot privatisering eller skeptiska till den talar om övervinster, en urholkad välfärd och bristande insyn, medan de som är för hellre talar om kvalitet, kundval och mångfald. På det sättet finns det en serie "färdigformulerade" argument i en diskurs av detta slag (Svallfors & Tyllström 2019; Heimersson 2018).

Studier av svenska socialarbetares/socionomers inställning i privatiseringsfrågor har några år på nacken. Dellgran och Höjer (2005) visade att socionomer i början av 00-talet var skeptiska till privatiseringar och särskilt negativa till privatdrift av HVB för barn och vuxna. Kallio, Meeuwisse och Scaramuzzino

(2016) har jämfört socialarbetares hållning till privata företag med ideella organisationer i de nordiska länderna och Italien. De fann att svenska socialarbetare var de som var mest negativa till privatiseringar medan de var relativt positiva till ideellt drivna verksamheter. Opinionen bland socialarbetare kan ha förskjutits sedan dessa studier gjordes, men sannolikt inte i avgörande avseenden. För det talar att svenska folkets negativa inställning till privatiseringar och till vinster i välfärden varit relativt stabil (Nilsson 2018). Till det kommer att de allra flesta socionomer, cirka 80 procent, fortfarande arbetar inom den offentliga sektorn (Shanks m.fl. 2018). I relation till sina "professionskollegor" är de socionomer som är föreståndare vid HVB med andra ord en i detta avseende avvikande grupp. Detsamma gäller troligen också föreståndare med annan professionell bakgrund än socionom. I en undersökning om erfarenheter av att verka på en marknad, riktad till föreståndare för privata HVB i början av 2000-talet, konstaterades att de flesta (60 procent) ansåg att de "i ganska låg grad eller inte alls" såg sig "som verksamma på en konkurrensutsatt marknad" (Sallnäs 2005 s. 215). Det var vid en tidpunkt då de stora företagen ännu inte etablerat sig och där de små privata företagen (ofta familjedrivna) dominerade.

För att sammanfatta, utsagorna från föreståndarna i den här studien bör förstås mot bakgrund av den samhällssektor de arbetar inom samt deras professionella identitet. Till det kommer att utsagorna görs under en period när diskussionen om vinster i välfärden och om privatiseringar står högt upp på dagordningen och där det därmed finns en "färdig" uppsättning argument.

Metod

Artikeln bygger på 20 intervjuer med verksamhetsansvariga vid HVB (tabell 1) och utgör en delmängd av ett större intervjumaterial där också chefer för större företag och organisationer intervjuats. De intervjuade är spridda från Västerbotten i norr till Skåne i söder. Alla arbetar nära den dagliga verksamheten (i resultatdelen kommer vi för enkelhetens skull att använda beteckningen föreståndare för alla).

Tabell 1. De intervjuade föreståndarna

Typ av företag	Titel/roll	Ansvar för antal HVB
<i>Stora företag</i>		
Föreståndare 1	Verksamhetschef	6
Föreståndare 2	Enhetschef	1
Föreståndare 3	Enhetschef	1
Föreståndare 4	Verksamhetschef	1
Föreståndare 5	Ägare	3
<i>Små företag</i>		
Föreståndare 6	Ägare	2
Föreståndare 7	Enhetschef	1
Föreståndare 8	Bitr. verksamhetschef	1
Föreståndare 9	Föreståndare	1
Föreståndare 10	Föreståndare	1
Föreståndare 11	Verksamhetschef	1
Föreståndare 12	Föreståndare	1
Föreståndare 13	Ägare/föreståndare	1
<i>Ideella</i>		
Föreståndare 14	Enhetschef	1
Föreståndare 15	Föreståndare	1
<i>Kommunala enheter/kommunala bolag</i>		
Föreståndare 16	Föreståndare	1
Föreståndare 17	Föreståndare	1
Föreståndare 18	Enhetschef	1
Föreståndare 19	Gruppledare	1
Föreståndare 20	Föreståndare	2

Sammanlagt har fyra forskare genomfört intervjuerna, parvis eller ensamma. Intervjuerna gjordes under 2018 och 2019 på basis av en intervjuguide men med stort utrymme för variationer beroende bland annat på den intervjuades position och ägarförhållandena i HVB:et. Vi ställde frågor av typen: "Beskriv din organisation och ert utbud.", "Hur skulle du beskriva den marknad du arbetar på?", "Hur går placeringar till?" och "Hur tänker du kring budget och kvalitet?". Ljudinspelningarna har skrivits ut i sin helhet och analyserats med hjälp av Nvivo. Intervjuerna är anonymiserade och har gjorts på basis av informerat samtycke.

Analysen bygger på en kodning och tematisering med utgångspunkt från de teoretiska frågor som styr projektet, det vill säga med en i huvudsak deduktiv utgångspunkt (Braun & Clarke 2006). Vi var alltså intresserade av att belysa likheter och

skillnader mellan intervjupersonernas upplevelser av att arbeta på en marknad, vad gäller uppfattningar om förhållandet mellan kvalitet och vinster, samt hur förhållandet mellan professionell logik och andra logiker kom till uttryck i intervjupersonernas uttalanden. Under analys- och kodningsarbetet identifierades ytterligare ett tema som var kopplat till utsagor om att ställa sig utanför marknaden. Intervjuerna gjordes under en period då debatten om vinster i välfärden i hög grad var aktuell (Szebehely & Meagher 2020), vilket får förutsättas ha påverkat svaren. Det är rimligt att tänka sig att de intervjuade hade funderat över sin hållning och formulerat argument när det gäller såväl privatiseringar som vinster i välfärden (Svallfors & Tyllström 2019). Man kan också tänka sig att de intervjuade har förväntningar på vad intervjuarna – forskare i socialt arbete – har för inställning till vinster i välfärden och anpassar sina svar till dessa förväntningar. Vi har bemödat oss om att på basis av intervjuguiden be förståndarna att konkretisera sina svar och sina ställningstaganden samt ge en bild av vad dessa ställningstaganden betyder för det praktiska arbetet.

Resultat

Redovisningen av resultaten inleds genom att ge en bild av hur föreståndare för olika typer av organisationer ser på att befinna sig på en marknad inom socialt arbete. Därefter följer ett avsnitt om hur föreståndarna ser på förhållandet mellan vinst och kvalitet, följt av en presentation av förhållandet mellan professionell och annan logik. Avslutningsvis behandlas de som ställer sig utanför marknaden.

Om att befinna sig på en marknad inom socialt arbete

Generellt sett arbetar de flesta socionomer inom offentlig sektor, även om det på senare tid kan skönjas en viss rörelse från offentliga anställningar till privata. På HVB-marknaden är det tvärtom, här dominerar de privata organisationerna. Följande citat kommer från en föreståndare för ett HVB som drivs av ett av de större företagen. De kan fungera som en illustration till att man inom en profession där anställningar inom stat och kommun dominerar kan behöva försvara sin position:

Jag har aldrig jobbat inom privat sektor förut. Jag har bara jobbat inom kommun och landsting tidigare. Och jag hade en förutfattad mening om att privata aktörer bara tänker på ekonomi och pengar och vill tjäna så mycket pengar som möjligt och inte bryr sig så mycket om dem som de är till för

[...]

Jag tycker inte att det känns kommersiellt eller så här, du vet, kapitalistiskt, en sån organisation. Jag gör verkligen inte det, men jag hade den föreställningen innan jag började. (Föreståndare 3)

Det är inte ovanligt att de intervjuade, som i det här fallet, tidigare har arbetat i offentlig sektor, det är så arbetsmarknaden ser ut för socionomer och angränsande yrkesgrupper. Det betyder att man kan förvänta sig frågor om hur det är att arbeta privat, både från kollegor i den offentliga sektorn och från andra. Forskarnas intryck under intervjuerna var att föreståndarna, särskilt från de stora aktörerna, ofta framhöll det seriösa intryck som deras arbetsgivare gjort på dem och den frihet enskilda HVB och föreståndarna hade att själva forma verksamheten, så länge de levererade det förväntade överskottet.

Här följer ett exempel på hur en mindre men expanderande företagare, med bakgrund i offentlig sektor, resonerar:

Jag har fått mer företagartänk, och helst också utifrån nu när man liksom har utökat [...] på relativt kort tid tillkom det två nya ställen och då blir det ännu viktigare [...] alltså det handlar om väldigt mycket pengar, det handlar om, man är en sårbar verksamhet [...] då är det mer företagartänk. (Föreståndare 6)

I ovanstående citat blir det tydligt att "företagartänk", en marknadslogik, är något som tillkommer i rollen som egen företagare, åtminstone om ambitionen är att expandera. Av resonemanget påminns man också om att det trots en expanderande marknad finns risker.

Som vi tidigare påpekat, utgörs en stor del av HVB-fältet av små företag, dels av typen ovan, dels av en del familjeföretag utan några tankar på att expandera. Här följer ett resonemang från ett HVB som funnits i 30 år och som reflekterar över marknadsvillkoren för de små aktörerna.

Det är ett företag. Vi är privat. Visst är det, det [...]. Man har ju verkligen sett förändring och vilka aktörer som kommer in och alla de små, de mäktar inte med regelverket, de mäktar inte med de krav som ställs. Och många blev uppköpta och många har ju då gått från att vara små till att i stället expandera och ... Det behövs större hem, absolut. Men det jag ser och det jag hör ifrån handläggare, det är det här [det vill säga den egna typen av verksamhet] de vill ha. (Föreståndare 13)

Vad som lyfts fram i citatet är hur administrativ reglering via IVO innebär att små företag av deras typ får svårare att etablera sig, samtidigt som sådana institutioner, om vi ska tro de intervjuade, behövs och efterfrågas. Som vi tidigare visat, är det stor omsättning på fältet och små familjeliknande HVB, som tidigare helt dominerade fältet, har minskat och kommer sannolikt att fortsätta minska sin andel, bland annat på grund av högre krav på utbildning av föreståndare. I den meningen spelar alltså IVO:s reglering roll (Lundström, Sallnäs & Shanks 2020).

Att befinna sig på en marknad innebär också en möjlighet eller, som den följande respondenten ser det, en risk att bli uppköpt av ett större företag. På frågan om vad det kan betyda är svaret:

RESPONDENT: Då hade jag nog inte varit kvar.

INTERVJUARE: Du skulle inte vilja jobba under de förhållandena?

RESPONDENT: Nej, det skulle jag inte vilja. [...] Nej, det som jag har hört då ifrån andra ... från ett annat företag som blev uppköpt av samma stora koncern, har sagt att det blev någonting helt annat när de kom in. Det var inte alls samma ... Nej, man drog ner på det mesta som man kunde dra ner på, och mycket på utveckling. (Föreståndare 10)

Här ges vi en bild av att ett sätt för de stora koncernerna att tjäna pengar är att dra ner på "det mesta" och särskilt utvecklingskostnader. Respondenten arbetar på ett mindre företag, med en tydlig behandlingsmässig profil. Möjligtvis finns här en önskan att distansera sig från de stora, och som det antyds, mer vinstorienterade företagen.

Arbetar man i en ideellt driven organisation kan synen på marknaden se annorlunda ut. I följande citat definierar man sin roll genom att hänvisa till att man drivs av en annan logik än ett privat företag:

Och där är det en skillnad skulle jag vilja säga, att det är [ideell organisation] som driver. [...] Därför det finns andra kriterier än att man tittar på pengar i det. Och det känner jag mig ganska trygg i [...] varför man håller på med socialt arbete, egentligen handlar ju det om att man bevakar frågor där samhället för övrigt inte alltid svarar upp. (Föreståndare 14)

Även i detta fall resonerar föreståndarna inom ramarna för en given diskurs. Ideella organisationer är inte på marknaden för pengarnas skull, man träder i stället in på fält där "samhället för övrigt inte alltid svarar upp", man täpper till de hål där stat och kommun inte gör det som man anser bör göras (Lundström & Wijkström 2012).

Villkoren ser annorlunda ut i kommunala verksamheter. Något om detta men också om risken att verksamheten ska läggas ned eller avyttras får vi veta i den här dialogen:

INTERVJUARE: Vilka är fördelarna med att vara kommunal?

RESPONDENT: Ja, det är väl den tryggheten då [följt av ett som intervjuaren uppfattar det ironiskt skratt] [...] men det är klart att du har ganska mycket stödfunktioner [...] Så att man känner att man ändå är ledig när man är ledig, och det tror jag är en fördel. Och sen att man har ändå mycket i ryggen [...] Men det är en

politiskt styrd organisation så klart, så att man måste rätta sig efter politiska beslut.

[...]

INTERVJUARE: Har det aldrig varit något hot från politikerna, att man ska sälja ut verksamheterna?

RESPONDENT: Jo, det kommer från och till faktiskt. [...] Så att det finns säkert en risk för det. (Föreståndare 20)

Sett i ett övergripande perspektiv är det knappast en överdrift att oro sig för utförsäljning. Nedläggning eller utförsäljning är vad som drabbat de flesta offentligt drivna HVB. Samtidigt kan vi av citatet få en bild av de fördelar som finns med att ha en stor kommun som ägare, man har ”mycket i ryggen” inte minst olika typer av stödfunktioner. Dock behöver en kommunal verksamhet vara beredd att rätta sig efter politiska beslut som att ändra inriktning på verksamheten om politiken så kräver.

Ett sätt att tala om sig själv är att göra det i förhållande till ”den andre”. Det kan gälla till exempel för föreståndare i privata bolag i förhållande till andra privata företag, men vanligare i förhållande till HVB i andra samhällssektorer. Här följer citat från en chef vid ett kommunägt HVB:

Det handlar väl om nån personlig övertygelse också, att jag är jätteglad att jag jobbar i ett kommunalägt bolag där vinsten går tillbaks till bolaget och jag skulle inte vilja jobba inom en privat, så är det. Det kanske, jag skulle kunna starta ett eget HVB då, där jag själv har kontrollen [...] Jag skulle inte vilja jobba privat. Nej, jag tänkte jag skulle reta ihjäl mig, att nån kör runt i en Merca. Nu kanske dom inte gör det, mina fördomar bara, men, nej, det skulle jag inte vilja göra, faktiskt. För jag tänker att kapitalet styr, så är det. (Föreståndare 16)

Det ovanstående citatet är ovanligt ideologiskt, men många som arbetar inom ideellt eller kommunalt drivna HVB delar denna grunduppfattning. Det som sticker ut något är att respondenten kan tänka sig att starta eget. Respondenten gör med andra ord skillnad mellan små företag och stora vårdkoncerner.

Sammanfattningsvis kan sägas att de attityder föreståndarna har till att befinna sig på HVB-marknaden hänger samman med vilken samhällssektor de tillhör. Föreståndare i privata företag, särskilt de större, hamnar ofta i ett slags försvar för att verksamheten fungerar bra, trots eller på grund av vinsterna. Argumenten handlar om att vinster (eller överskott) behövs för att verksamheten ska fungera och hålla kvalitet. I ideella organisationer framhålls att man drivs av en annan logik än vinstintressen. Bland föreståndare vid kommunalt drivna verksamheter finns de som är mest kritiska till vinster i välfärden, och de som talar om det faktiska hotet om att läggas ned av de politiker som i sista hand bestämmer. För mindre företag kan mot-

svarande risk (eller möjlighet) vara att bli uppköpta av ett större företag, vilket å ena sidan kan innebära att man tjänar pengar och å andra sidan att man förlorar kontrollen.

Om vinster och kvalitet

Arbetar man inom en stor koncern är kravet på vinster tydligt och en grundläggande förutsättning för en föreståndare. Intervjupersonerna som hör till denna kategori vill i många fall koppla ihop frågan om vinst (eller överskott) och kvalitet. I följande citat framhåller föreståndarna kopplingen mellan vinst och möjligheten att betala omkostnader och driva verksamheten vidare med bibehållen kvalitet:

Det är klart att vi måste gå med vinst [...] Det räcker inte att gå lite med vinst, vi måste gå ganska mycket med vinst. Vi måste ha kanske 16–20 procent för att finansiera HR, löner, IT. Alla på huvudkontoret, de genererar inga pengar. De kostar pengar, men de behövs. (Föreståndare 3)

En föreståndare vid en mindre HVB-koncern resonerar på liknande sätt om vinster i förhållande till kvalitet, men vill samtidigt distansera sig från idén att pengar skulle vara det överordnade motivet:

Alltså det måste finnas ett överskott i en privat verksamhet, annars går den inte att driva. Det är ju nummer ett. Och sen bör det vara ett sånt överskott så att man kan betala sina egna utgifter och kostnader. Sen tycker jag att det ska vara en ren vinst också [...] så att vi har råd att hålla kvaliteten. [...] Men det är inga gigantiska belopp att prata om som många tror, att ... Aftonbladet slår upp "Han sålde och fick 250 miljoner", ja, det kanske händer en gång men det ser inte ut så. (Föreståndare 5)

Föreståndaren hänvisar till medierapporteringen i ett fall där en ägare sålde HVB-hem för 250 miljoner till ett riskkapitalbolag. "Han blev miljonär på utsatta barn" var rubriken i Expressen 6 april 2012. Föreståndaren beskriver detta som ett undantagsfall, där normalfallet är att rimliga vinster behövs för att upprätthålla kvaliteten.

Ett annat tydligt exempel på hur man kan relatera vinst till kvalitet märks i följande citat från en föreståndare från ett större företag. Här blir den överordnade frågan kvalitet, och föreståndaren vill dels framhålla att frånvaro av vinst inte garanterar kvalitet, dels att det inte finns någon motsättning mellan att tjäna pengar och att driva en verksamhet med god kvalitet. Det är alltså utifrån kvalitet verksamheten ska bedömas, inte utifrån pengar:

Det kan jag tycka är den debatten som är nu kring så här vinster i välfärden [...] Ja men, om principen i sig är att inte gå med vinst, ja men då kan du ju ha vilken dåligt kvalitet som helst, då spelar det egentligen ingen roll. Jag kan köpa att du inte ska kunna tjäna pengar om du inte gör ett bra jobb. Men det finns ju ingenting att per automatik så är det bättre verksamheter i dom kommunala. [...] Det finns ju säkert massa ställen som inte går med vinst i kommunen, där jag aldrig skulle placera [...] Det känns liksom som nån diskussion om pengar som egentligen borde vara kring kvalitet. (Föreståndare 1)

Också bland föreståndare utanför de privata företagen finns tydliga ställningstaganden om vinst i förhållande till kvalitet. I exemplen nedan hänvisar föreståndarna till ideologiska övertygelser som skulle omöjliggöra en anställning inom vinstdrivande företag. Först ett exempel från en föreståndare vid ett föreningsdrivet HVB:

Vi plockar inte in [barn] hej vilt bara för att vi ska få in placeringar, och det tycker jag känns himla skönt att vi inte har den där piskan över att vi måste öka och få mer omsättning, utan bara vi går runt så är det bra ändå att vi helst går med lite vinst så vi har råd att hålla husen i schack och så där. Men det finns inget vinstdrivande krav, och det är en förutsättning för mig, annars hade jag inte kunnat jobba här. (Föreståndare 15)

Det är tydligt att flera av de intervjuade använder nyckelord som förekommer i diskursen på fältet som "vinster i välfärden", men också att man resonerar om skillnaden mellan vinst för att investera (överskott) och vinst för att berika ägarna.

Också i linje med diskursen men med tydlig hänvisning till vad HVB är för typ av verksamhet resonerar en föreståndare vid ett kommunalt HVB:

Det är så seriöst område, så att det är inte så att jag är för privata aktörer. Jag tycker att det ska vara segt och krångligt och kontrollerat. Jag tycker inte man ska göra profit på det här [...]. Det är ett ställningstagande. Jag skulle aldrig jobba på en privat [...]. Du får aldrig tumma på det som är det viktiga, för att man måste få företaget att gå ihop. Då gör jag hellre något annat, använder min erfarenhet på ett annat sätt. (Föreståndare 19)

Också i detta citat möter vi en principiellt negativ inställning till vinster och privata HVB, med argumentet att HVB är ett "seriöst område" där det behöver vara "krångligt och kontrollerat" och där man inte får "tumma på det som är det viktiga".

Sammanfattningsvis: Kvalitet är ett svårfångat begrepp på HVB-fältet, vilket

märks i de återgivna citaten, vare sig man ska beskriva egna kvaliteter eller andras brister. De som arbetar i privata företag talar inte sällan om att vinster (eller överskott) behövs för att upprätthålla kvalitet och att frånvaron av vinster i kommunala företag inte säger något om kvaliteten i verksamheten. Slagordet blir: Diskutera kvalitet, inte vinster! Från kommunala och ideella verksamheter kan man i stället argumentera för att frånvaron av vinster betyder att man har mer resurser till verksamheten.

Professionalitet på marknaden

Ett tema som ligger nära och som ibland kan vara svårt att skilja från kvalitet versus vinst är synen på professionalitet och spänningar mellan ett professionellt förhållningssätt och marknadslogik. Det temat är mest uppenbart när det gäller föreståndare som arbetar i privata företag eller som själva driver företag. Här följer ett citat från en föreståndare som äger två HVB:

INTERVJUARE: Är du en företagare, eller är du en socionom som jobbar med behandling? Eller hur tänker du?

RESPONDENT: Men jag tänker nog mig själv som nån sorts blandning, alltså så är det. För jag är ju en socionom som jobbar med behandling men jag måste ju ha ett företagarperspektiv på det hela, hela tiden.

INTERVJUARE. Finns det någon motsättning mellan företagarperspektivet och professionell logik?

RESPONDENT: Ja men, jo men så är det ju [...] Ja men, ta [namn på HVB], som är ett nystartat företag [...] vi har ingen bra likviditet, för man har inte kunnat arbeta upp det [...]. Om jag tackar nej till förfrågningar, det är klart att det, det knyter sig också i magen utifrån företagarperspektivet. [...] Hade jag kanske inte haft den bakgrund som jag har, eller hade inte jag varit så personligt involverad, då hade det varit lättare för mig att tacka ja bara för att nu får vi in pengar här [...]. Jo, det finns ett motsatsförhållande, absolut. (Föreståndare 6)

Ett annat sätt att resonera är att använda professionalitet som ett argument i förhållande till kunderna, det vill säga socialtjänsten, som i följande citat från en föreståndare vid ett mellanstort företag:

INTERVJUARE: Så det händer att ni tackar nej?

RESPONDENT: Oh, ja. Det händer också att vi gör fel bedömningar och kanske får in en kille [...] så ringer vi efter två månader och säger "det här kommer inte att funka därför att han har ett grövre, tyngre beroende ..." [...] Då menar socialsekreteraren: "Va? Jaha, det här är första gången jag hör ett sånt här samtal för de flesta

brukar ligga och hålla på ärenden fastän det är helt fel". Jag sa: "Vi är inte beroende av pengarna, vi gör det inte därför." Det är liksom inte vår grej alls. Och sånt tror jag är bra också för hur man kvalitetsmässigt ska komma att uppfatta organisationen. (Föreståndare 5)

Professionalitet kan, om vi ska tro båda dessa föreståndare, vara att tacka nej till att ta emot barn, trots att man kortsiktigt skulle tjäna mer pengar på att tacka ja. I det senare citatet framkommer dock samtidigt ett övervägande mer i linje med en marknadslogik – att tacka nej kan också vara ett sätt att öka i trovärdighet och därmed skapa nöjda kunder.

I en ideell organisation kan resonemangen om professionalitet i förhållande till organisationens logik te sig annorlunda:

INTERVJUARE: Hur förhåller sig [namn på HVB] annars till de andra delarna av [den ideella organisationen] [...]?

RESPONDENT: Man kan säga såhär att det är [namn på den ideella organisationen] som driver, det är ju ingenting egentligen som märks i verksamheten. Det här är en professionell verksamhet, även om det är [namn på den ideella organisationen] som är huvudman. Och det finns inget uttalat att det skulle finnas någon annan sån koppling heller. (Föreståndare 14)

Föreståndaren framhåller här att det är professionella överväganden som styr verksamheten, snarare än de ideal som ligger till grund för den ideella organisationen. Organisationens skäl att driva HVB handlar mer om att driva en verksamhet som de anser svarar mot ett behov i samhället, snarare än att styra dess professionella vardag. I följande citat från en föreståndare vid ett kommunägt företag resonerar respondenten om sin professionalitet i förhållande till socialtjänsten:

INTERVJUARE: Finns det några spänningar mellan din roll som socialarbetare och vad organisationen kräver?

RESPONDENT: Jag kan tänka mig att jag skulle tänka lite annorlunda som socialsekreterare. Men det handlar inte bara om det grundläggande sociala arbetet, det som man är utbildad som socionom, för nu har jag tagit en annan roll, nu har jag tagit ett annat ansvar, nu ansvarar jag också för medarbetare, nu ansvarar jag också att följa det som kommer från bolagsstyrelse, men samtidigt från IVO, krav från kommuner och från socialtjänster. (Föreståndare 17)

Här kan vi se ett resonemang om en slags utvidgad professionalitet, där föreställning om professionalitet som socionom kopplas samman med sådant som innefattas i

chefska (ansvar för medarbetare och relationer till omvärlden inom och utom bolaget). Det sättet att resonera liknar det som återfinns bland socionomer som är chefer inom socialtjänsten, där deras professionalitet enligt dem själva inkluderar sådant som budget- och personalansvar (Shanks 2016).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det för ”småföretagare” på HVB-området finns en tydlig konflikt mellan professionella ideal och företagsekonomiska avväganden och därmed en svårighet att förhålla sig till professionalitet och marknadslogik samtidigt. Flera av de intervjuade framhåller att vinstintresset är underordnat professionella överväganden när det gäller att ta emot uppdrag från kommunen. Ett annat sätt att tala om professionalism är att understryka den/de professionellas autonomi i förhållande till företaget, kommunen eller den ideella organisationen (Sallnäs & Shanks 2021). Ytterligare ett sätt är att tala om föreståndarskap som en utvidgning av en grundläggande professionalitet, vilket inkluderar till exempel ekonomiskt kunnande och personalhantering. Det sistnämnda kan ha giltighet för föreståndare i alla tre sektorerna.

Att stå utanför

Det sista temat handlar om de organisationer som mer eller mindre tydligt ställer sig utanför marknaden och de resonemang som representeras av de mer ”marknadsmedvetna” föreståndarna, vare sig dessa förestår privata företag eller inte (se Sallnäs 2005). De organisationer som ställer sig utanför tillhör olika samhällssektorer, men ett gemensamt drag är att de har ett tillräckligt inflöde av uppdrag från kommunerna utan att delta i alla marknadsaktiviteter.

Några av dem som på detta sätt betraktar sig som att de står utanför marknaden är föreståndare på kommunala HVB som upplever att deras verksamhet är ”säkrad” i och med att de har ett stadigt inflöde av klienter från den egna och andra kommuner och där konkurrensen knappast är kännbar. Som en föreståndare svarar på frågan om konkurrens: ”Nej, jag känner inte till några konkurrenter här i [länet]” och tillägger att den interaktion man har med andra HVB handlar om kollegialt utbyte (Föreståndare 18). Det ska sägas att denna föreståndare arbetar i en del av landet där de stora företagen har en relativt svag ställning. Att kommunala HVB inte upplever samma konkurrens som andra är kanske inte förvånande, med tanke på att de inte behöver delta i upphandlingsprocesser för att få klienter. Vad de snarare riskerar är att bli nedlagda eller uppköpta.

Det finns exempel också på andra typer av organisationer som inte tycker sig påverkas så mycket av konkurrensen. Följande citat från ett äldre familjeföretag är ett sådant. Här är man visserligen medvetna om marknadens villkor, men man har inte påverkats särskilt mycket på grund av en stabil efterfrågan från omgivande kommuner:

Så konkurrens är det, för det har blivit många hem. Det har blivit många hem. Vi har ju inte känt av det för [stor näraliggande kommun] placerar ju fortfarande här. De vill ju ha oss. Alltså om man går till [namn kommun] och så säger man [namn på HVB], de vet precis vad det är. I och med att vi är så gamla och vi har haft så mycket från dem och vi har så lysande resultat. (Föreståndare 13)

Visserligen deltar detta HVB i upphandlingar och presenterar sig därmed för de potentiella kunderna, men i grunden förlitar de sig på stabila kontakter utan att snegla på konkurrenternas agerande och man ser sig knappast som en marknadsaktör.

Ett annat sätt att placera sig utanför kan skönjas hos ett ideellt drivet HVB med en specifik behandlingsmodell och behandlingsideologi. Detta HVB har inte några ramavtal och har inte deltagit i upphandlingsprocesser, de är inte heller med på till exempel de mässor som anordnas för att HVB ska kunna presentera sin verksamhet för kommunerna:

INTERVJUARE: Okej. För ni är inte med och fajtas i de här upphandlingsprocesserna över huvud taget? Hur kommer det sig?

RESPONDENT: Det jag har hört så där, det är att det är mycket jobb med det här med ramavtalen och sånt. Sen har jag inte hört så mycket mer [...]. Det kanske är någonting som vi borde ha i framtiden, eller jobba med, men vi har det inte i dag och det är ingenting som vi har uppe på en agenda [...]. Och eftersom vi inte samlar någonstans i någon slags vinstpott eller något som ska gå till utdelningar och sånt, så är inte det något mål i sig. (Föreståndare 15)

Det framkommer i intervjun att detta HVB förlitar sig på att deras specifika behandlingsideologi och rykte ska locka tillräckligt många direktupphandlade placeringar för att verksamheten ska bära sig tillräckligt bra.

För att sammanfatta: Det finns en del föreståndare som mer eller mindre tydligt ställer sig utanför marknaden och diskussionen om vinster i välfärden. Det kan handla om små familjeägda företag med en stadig "kundkrets", kommunala HVB, också de med ett jämnt inflöde av klienter och med låg konkurrens i närområdet, eller ideella organisationer med en specifik inriktning som gör dem mer eller mindre oberoende av marknadens fluktuationer. Kopplat till det finns också ett slags ointresse för att i yrkesrollen engagera sig i frågor om marknadens sätt att fungera och de ideologiska frågor som rymms i diskussioner om vinster i välfärden. Den sortens "ointresse" är troligen inte möjligt att upprätthålla om man arbetar i ett större privat företag, eftersom det hamnar i centrum i diskussionen om vinster i välfärden.

Diskussion

Det är uppenbart att hur man ser på att arbeta på en HVB-marknad hänger ihop med i vilken samhällssektor man verkar. Vare sig man arbetar privat, kommunalt eller åt en ideell organisation tenderar man att försvara "sin" sektorstillhörighet. Vill man överförenkla analysen, kan man citera Marx: "Det är inte människornas medvetande som bestämmer deras vara utan tvärtom deras samhälleliga vara som bestämmer deras medvetande" (Marx 1970 s. 9). Så enkelt är det naturligtvis inte. Vi vet till exempel inte hur den kausala kedjan ser ut. Har föreståndarna som arbetar privat valt att göra det för att de föredrar att arbeta i privata företag (attityden kom före anställningen) eller har de ändrat inställning efter att de blivit föreståndare?

Värt att notera är att ett antal av de intervjuade står utanför diskussioner om vinster i välfärden och marknadens villkor. Det handlar om föreståndare vid kommunala och ideella organisationer, men också om föreståndare/ägare till mindre företag, som har ett jämnt inflöde av klienter och/eller inte upplever konkurrens i närområdet. I det sistnämnda avseendet spelar således geografiskt läge roll. Den inställning som rådde bland en hög andel av föreståndare i början av 2000-talet, det vill säga att de "i ganska låg grad eller inte alls" såg sig som verksamma på en konkurrensutsatt marknad (Sallnäs 2005 s. 215) är sannolikt svårare att upprätthålla i dag, även om den uppenbarligen förekommer.

När det gäller vinster i välfärden kan konstateras att de som argumenterar för såväl som emot använder argument som känns igen från den offentliga debatten. Ett sådant är att det saknas samband mellan förekomst av vinster och kvalitet och att kvalitet är av överordnad betydelse. På motsvarande men omvänt sätt kan man hävda att vinstuttag till ägarna minskar resurserna till brukarna. Vad som är ett problem i sammanhanget är att det finns förvånansvärt lite forskning såväl i Sverige som i andra länder om kvalitet. Det är helt enkelt omöjligt att säga något om hur den skiljer sig åt mellan HVB i olika samhällssektorer.

Ett argument för en öppen marknad brukar vara att det leder till större valfrihet för kunderna. Den typen av argument förekommer inte bland respondenterna. Det sannolika skälet är att brukarna (det vill säga barnen och deras föräldrar) de facto har ganska små valmöjligheter. Det är socialtjänsten, inte brukarna som är kunder. Här skiljer sig HVB-fältet från andra privatiserade välfärdsområden som skolan och delar av äldreomsorgen.

När man frågar föreståndarna om professionalitet kan noteras att den professionella logiken och lojaliteten till klienterna ibland hamnar i motsättning till andra lojaliteter. Tydligast kanske det visar sig i uttalanden som beskriver situationer där företagsekonomiska hänsyn ställs emot professionella överväganden, som i de fall då det vore ekonomiskt motiverat att skriva in en ungdom vid institutionen, men där läget på HVB:et talar emot. Här kan noteras att flera föreståndare framhåller att över-

väganden som ligger i linje med en professionell logik väger tyngre än de som ligger i linje med en marknadslogik – klientens bästa beskrivs som viktigare än att generera vinst. Vidare kan vi också se uttalanden som tyder på att den professionella logiken kan överordnas ideal/trosuppfattningar som ligger till grund för ideella organisationer. Organisationens ideal får underordnad betydelse i förhållande till den professionella logiken. När det gäller spänningen mellan professionell logik och andra logiker behöver tillfogas att svaren kan vara uttryck för social önskvärdhet, det vill säga man ger de svar som är ”de professionellt rätta”.

Vi har i artikeln koncentrerat oss på skillnader i uppfattningar mellan föreståndare utifrån samhällssektorer, men vad händer om man vänder blicken och funderar över i vilken mån den professionella logiken kan fungera som ”likhetsskapande” i förhållande till andra logiker? I ett teoretiskt perspektiv kan man tala om HVB som ett organisatoriskt fält med gemensamma strukturella och kulturella villkor som bidrar till isomorfi när det gäller tankesätt och praktik (DiMaggio & Powell 1983). Det visar sig tydligt när man frågar föreståndare om metoder och arbetssätt (Sallnäs & Shanks 2021). Möjligen kan vi också konstatera att även om marknadslogiken har stort inflytande på HVB-fältet, så samexisterar den med en professionell logik även hos dem som företräder vården på de vinstdrivande institutionerna, åtminstone om vi tar föreståndarna på orden. Det kan också noteras att det bland föreståndarna växer fram en ny, eller utvidgad (gemensam) professionalitet just för att de har ansvar för personal, ekonomi och så vidare. På det sättet liknar de chefer på mellannivå inom socialtjänsten som också talar om en socionomiditet som vidgas när de blir chefer (Shanks 2016).

Så hur ska man då se på HVB-fältet med utgångspunkt från denna och andra studier? Det råder ingen tvekan om att många av föreståndarna upplever att de gör ett bra arbete oavsett vilken samhällssektor de arbetar inom. Det finns ingen anledning att ifrågasätta dessa utsagor, även om vi vet att det förekommer allvarliga problem vid ett antal HVB inom fältet. Vad som är problematiskt är att fältet som sådant, på aggregerad nivå, ger ett splittrat och fragmentiserat intryck med en uppsjö aktörer och verksamhetstyper utan någon övergripande planering. Det saknas styrning och fältets strukturering har lämnats över till marknadsmekanismer. Det finns anledning att diskutera konsekvenserna av detta. Det gäller till exempel IVO:s betydelse, borde man vidga uppdraget genom att i högre grad väga in kvalitetsaspekter, till exempel med avseende på metodval? Man kan heller inte komma ifrån att vinsterna är ett problem, särskilt för dem som av principiella skäl är tveksamma till vinster över huvud taget. Men också för att vinsterna är höga jämfört med andra välfärdsområden. Varför det blivit så på HVB-fältet och vad staten, Sveriges Kommuner och Regioner och andra aktörer har för ansvar behöver diskuteras. Det handlar om utsatta barn, det vill säga brukare med en mycket svag position i samhället, vilket understryker frågans vikt.

Referenser

- Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. & Svensson, L.G. (2015) *Professionerna i kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77–101.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2005) Privatisation as professionalisation? Attitudes, motives and achievements among Swedish social workers. *European Journal of Social Work*, 8(1): 39–62.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983) The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147–160.
- Hartman, L. (red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS.
- Heimersson, A. (2018, 11 april) Här är ideologin och historien bakom vinster i välfärden. *Dagens Arena*.
- Kallio, J., Meeuwisse, A. & Scaramuzzino, R. (2016) Social workers' attitudes to privatization in five countries. *Journal of Social Work*, 16(2): 174–195.
- Kirkpatrick, I., Kitchener, M. & Whipp, R. (2001) Out of sight, out of mind. Assessing the impact of markets for children's residential care. *Public Administration*, 79(1): 49–70.
- Lundström, T. & Sallnäs, M. (2019) HVB för barn och unga. En evig vinstmaskin. *Socialpolitik*, (2): 22–23.
- Lundström, T., Sallnäs, M. & Shanks, E. (2020). Stability and change in the field of residential care for children. On ownership structure, treatment ideas and institutional logics. *Nordic Social Work Research*, 10(1): 39–50.
- Lundström, T. & Wijkström, F. (2012) Från röst till service. Vad hände sedan? I: F. Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet*. Stockholm: European Society Press.
- Marx, K. (1970) *Till kritiken av den politiska ekonomin*. Stockholm: Arbetarkultur.
- 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.
- Meagher, G. & Szebehely, M. (2019). The politics of profit in Swedish welfare services. Four decades of social democratic ambivalence. *Critical Social Policy*, 39(3): 455–476.
- Nilsson, L. (2018) *Svenska folket om välfärdsstatens omstrukturering. Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.
- Pålsson, D. (2018) *The prerequisites and practices of auditing residential care. On the licensing and inspection of residential homes for children in Sweden*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sallnäs, M. (2005) Vårdmarknad med svårigheter. Om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2–3): 226–245.
- Sallnäs, M. & Shanks, E. (2021). Therapeutic content in Swedish residential care for children and youth—managers choices and the reasoning behind. *European Journal of Social Work*. DOI 10.1080/13691457.2021.2016642.
- Shanks, E. (2016). *Managing social work. Organisational conditions and everyday work for managers in the Swedish social services*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Shanks, E., Backe-Hansen, E., Eriksson, P., Lausten, M., Lundström, T., Ranta, H., & Sallnäs, M. (2021). Privatisation of residential care for children and youth in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. *Nordic Welfare Research*, (3), 128–141.
- Shanks, E., Lundström, T., Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2018). Om socionomers arbetsmarknad i en tid av privatisering. I: M. Sallnäs & S. Wiklund (red.) *Socialtjänstmarknaden*. Stockholm: Liber.

- Storbjörk, J. & Stenius, K. (2019). The new privatized market. A question of ideology or pragmatism within the Swedish addiction treatment system? *Social Policy & Administration*, 53(5): 776–792.
- Svallfors, S. & Tyllström, A. (2019) Resilient privatization. The puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden. *Socio-Economic Review*, 17(3): 745–765.
- Szebehely, M. & Meagher, G. (2020) Vinster i välfärden. En historia om näringslivslobbyism och socialdemokratisk ambivalens. I: L. Ekdahl, L. Erixon, A. Farm, G.F. Humlesjö & A. Gullberg (red.) *Politik och marknad. Kritiska studier av kapitalismens utveckling*. Stockholm: Dialogos.
- Thornton, P.H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective. A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Wiklund, S. (2011). Individ- och familjeomsorgens välfärdstjänster. I: L. Hartman (red.) *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS.

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

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

Kontakt: martin.borjeson@mchs.se

En utredning som smitit från sitt uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningen blundar för det konfliktfyllda i det sociala arbetets uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

Socialt arbete mellan stöd och kontroll

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

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

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

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

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

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

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

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

Den politiska sprängkraften i jämlikhets- och solidaritetsbegreppen

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

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

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

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

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

Ett antal områden som utredningen borde ha tagit sig an

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

Förebyggande eller behandlande?

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

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

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

Helhetssyn eller specialisering?

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

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

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

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

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

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

Likvärdighet eller lokalt handlingsutrymme?

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

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

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

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

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

Service eller bistånd?

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

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

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

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

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

Kunskap för utveckling och/eller styrning?

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

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

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

Vilka uppgifter står vi inför i dag?

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

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

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

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

Att försvara krisens rätt att existera

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

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

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

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

Referenser

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

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

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

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

Forum

Multikulturalismens paradoxer

Tre decennier i backspegeln

Aleksandra Ålund är professor emerita på REMESO vid Linköpings universitet.

Carl-Ulrik Schierup är professor emeritus på REMESO vid Linköpings universitet.

Kontakt: carl-ulrik.schierup@liu.se

Året var 1991. Sverige var mitt uppe i ett begynnande välfärdspolitiskt systemskifte. Bilden av den svenska modellen var på väg att falna. Samtidigt hade den svenska versionen av mångkulturalism börjat ömsa skinn. Nazistiska grupperingar vädrade morgonluft. Populistiska utspel som riktade ljuset mot invandringen och invandrare som samhällets fiender nummer ett blev allt vanligare. Fram tonade ett annat Sverige. Just i denna omtumlande tid skrevs en bok som kommit att bli något av en modern klassiker inom svensk socialvetenskaplig forskning, *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Umeå-sociologerna Aleksandra Ålund och Carl-Ulrik Schierup presenterade i boken en samtidsanalys som var drabbande och som på ett träffsäkert sätt satte fingret på att någonting inte stod riktigt rätt till i den svenska välfärdsmodellen och dess mångkulturella reformarbete. Boken fick stort genomslag, inte bara i Sverige, utan även i andra delar av världen. Den inspirerade nya generationer av unga forskare och fram växte vad som kom att bli en bred fåra av kritisk forskning inom området etnicitet och migration. Det har nu gått trettio år sedan boken kom, och när vi i dag återvänder till de analyser som presenterades i den så kan vi enkelt konstatera att den fortfarande är aktuell. Den är till och med kanske mer aktuell i dag än den var när den kom. Många av de skeenden som beskrivs är ännu tydligare i dag än vad de var för trettio år sedan. Vad var det då för något som bokens författare ville förmedla, som fortfarande kan hjälpa oss att förstå vad som hänt Sverige och vad Sverige har blivit? För att fira bokens trettioårsjubileum har vi därför bjudit in bokens författare för att under avdelningen Socialvetenskapligt forum resonera om *Paradoxes of multiculturalism* och blicka tillbaka på den utveckling som Sverige genomgått under de senaste tre decennierna.

Magnus Dahlstedt

Ansvarig utgivare

Inledning

I år var det trettio år sedan vi skrev boken *Paradoxes of multiculturalism* (Ålund & Schierup 1991). Boken skrevs som en del av den svenska maktutredningen (SOU 1990), som initierades efter regeringsbeslut 1985 och slutrapporterades 1990. Maktutredningen var en omfattande statlig utredning som syftade till att, som det angavs i direktivet, ”fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor, om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor och om de faktorer som skapar makt att forma morgondagens Sverige”.

Uppgiften vi ställde oss inför var att identifiera den reella innebörden av en visionär invandrarpolitisk programförklaring vid 1970-talets mitt, när det gällde utvecklingen av ett liberalt mångkulturellt välfärdssamhälle. Vår slutsats var att under 1980-talet hade den sociala dimensionen av denna politiska plattform alltmer kommit att överskuggas av kulturreduktionistiska stereotypier som osynliggjorde förtryckande maktförhållanden, en rasifierad social och kulturell rangordning, segregering av territoriella gränsdragningar och en ojämlik etniskt rangordnad arbetsdelning. I boken pekade vi på att det krävs en komplex förståelse av samspelet mellan kapitalismens nyliberala skinnömsning, fördjupad klassmässig ojämlikhet, patriarkat, rasism och kulturella stereotypier som på olika vis ”beskyller offret”. En mångfald av begrepp om föreställda ”kulturella olikheter” och ”kulturkrockar”, skapade inom delar av akademien, hade allt mer kommit att dominera både massmedia och politisk retorik. De hade i sin tur kommit att integreras i byråkratiska praktiker för att organisera en etnokulturellt rangordnad arbetsfördelning inom ett framväxande rasifierat samhälle.

När vi i dag blickar tillbaka på de tre decennier som gått sedan boken kom ut, kan vi konstatera att den utveckling som vi beskrev har accelererat snarare än avtagit. Under det nya milleniet har påståenden om ”multikulturalismens misslyckande”, såväl internationellt som i Sverige, återkommit som en bortförklaring av allehanda politiska svek, framförd av en rad tongivande politiker, mer eller mindre i samklang (Ålund, Schierup & Neergaard 2018; se även Schierup & Ålund 2011a; Schierup, Ålund & Kellecioglu 2020). Som vi hävdade redan i början av 1990-talet vittnar påståenden om en misslyckad ”multikulturalism” och formuleringar om ”för mycket mångfald” (t.ex. Goodhart 2004) om ett påfallande glapp mellan en utopisk retorik och en krass verklighet snarare än om samhällets levda, sociala och kulturella mångfald. Det sätt på vilket ”kultur” och ”mångfald” har omskrivits under 2000-talet visar med all tydlighet på att den kritik som vi under tidigt 1990-tal riktade mot akademiska, massmediala och politiska beskrivningar av frågor som rör migration, etnicitet och kultur med tiden har blivit alltmer aktuell.

Vi skrev *Paradoxes of multiculturalism* som en berättelse om det som vi i 1990-talets början såg som en pågående utveckling. Vi grundade analysen i ett jämförande perspektiv på forskning om migration, etnicitet och rasism i Norden och

internationellt, och då i synnerhet i USA och Storbritannien. Ett långvarigt kumulativt kunskapsinhämtande hade medfört en fortlöpande omvärdering av våra egna ursprungliga utgångspunkter. Boken var således resultatet av en både lång och ofta omskakande resa – en resa som har fortsatt efter publiceringen, fortfarande pågår och har gett avtryck i en rad publikationer. Bland annat har vi i boken *Nation i ombildning* (Ålund, Schierup & Neergaard 2018) i nära samarbete med ett antal kollegor fortsatt att både retrospektivt och prospektivt följa upp och utveckla våra frågeställningar om demokratins förändrade villkor.

Vi vill i det följande sammanfatta några av de mest centrala tankegångarna i *Paradoxes of multiculturalism* och därigenom peka på bokens fortsatta relevans för att skapa en förståelse för var någonstans Sverige har tagit vägen och är på väg till.

Ett visionärt reformprogram

I *Paradoxes of multiculturalism* tog vi utgångspunkt i en kritisk granskning av den utveckling som det svenska samhället genomgått sedan införandet av den nya politiken för invandring och integration som antogs av riksdagen 1975. Politiken vägledades av slagorden *jämlikhet*, *valfrihet* och *samverkan*, en parafraas på den franska revolutionens *liberté, égalité, fraternité*. Den uttryckte en vision om att skapa en synergi mellan ett inkluderande välfärdssystem, ett liberalt och universalistiskt medborgarskap, med sociala rättigheter i centrum, och en mångkulturell förståelse av den svenska nationen.

I kombination med en visionär reformering av det svenska valsystemet 1976 (Hammar 1985), var avsikten att garantera substantiell tillgång till nära nog samtliga medborgerliga rättigheter även för invandrade. En generös asylpolitik och regler för familjeförening stöddes av garantier för snabb naturalisering baserad på bosättningskriterier, utan begränsningar vad gäller språktester och inkomstskriterier. Principen om valfrihet stöddes av en rad åtgärder, som bland annat rörde tillgång till hemspråksutbildning för barn, stöd till invandrade vad gäller att få tillgång till och använda media och stöd för organisering. Det kontrakt mellan arbete och kapital som den svenska välfärdstaten då fortfarande vilade på var tänkt att effektivt blockera utnyttjande av migration som instrument för lönedumpning. Det skulle samtidigt garantera tillgång till lika rättigheter för alla oavsett härkomst och vara ett skydd mot diskriminering och rasism.

Dessa reformer under mitten av 1970-talet påverkades av dåtidens idéer om multikulturalism, inte minst som de tagit form i Kanada. I samklang med de här internationella tankeströmningarna gjorde de svenska reformerna upp med den assimilationspolitik som tidigare förts, till fördel för ett av de mest genomtänkta och balanserade försöken att förena ett liberalt universalistiskt medborgerskapsideal med

mångfacetterade kulturella identitetsanspråk. Reformerna utlovade jämlik tillgång till medborgerliga villkor tillsammans med både möjlighet att utöva civilsamhälleligt engagemang och respekt för identiteter och dess kulturella uttryck, på ett sätt som skulle göra det möjligt att skapa synergier mellan sociala rättigheter och kulturell mångfald som samhälleliga resurser.

Ett etniskt Babels torn

Samtidigt rymde den svenska mångkulturella modellen – som den implementerades – en rad spänningar. I *Paradoxes of multiculturalism* lyfte vi fram dem. Vi beskrev hur en faktiskt existerande mångkultur genom skilda institutionella praktiker omvandlades till ett byråkratiskt Babels torn, ett slags konglomerat av självtillräckliga etnonationellt definierade kollektiv, övervakade och avpolitiserade genom ett intrikat system för offentligt stöd till sammanslutningar som benämndes ”invandrarorganisationer”. Samtidigt försvårades invandrades faktiska politiska engagemang av ett stelbent, disciplinerande partipolitiskt system. Parallellt pågick en systemisk förvaltning av en högst påtagligt ojämlig etnisk arbetsdelning, som på ett tydligt vis illustrerade den svenska välfärds- och arbetsmarknadsmodellens tillkortakommanden när det gällde att garantera lika villkor och skydd mot diskriminering. Denna ojämliga arbetsdelning motsvarades av liknande mönster på bostadsmarknaden och i ett alltmer segregerat skolväsende. En rasifierad urban polarisering på bostadsmarknaden hade kommit att framstå som ett sociogeografiskt uttryck för en grundläggande avsaknad av jämlikhet, samverkan och valfrihet, 1970-talets invandrapolitiska ledstjärnor. Med hänvisning till internationell och särskilt brittisk forskning, riktade vi bland annat uppmärksamheten mot att kulturella stereotyper kodifieras av forskningen och legitimeras som administrativa instrument, och i sin tur fördjupar och legitimerar social ojämlighet. Vi påpekade att det finns en ständigt närvarande risk för att en nog så välvillig strävan efter ”multikulturalism” kan bli del av en förtryckande ”ny realism”, som i själva verket utgör en spegelbild av en kulturskillnadsfixerad ”ny rasism” – alltså ”två sidor av samma mynt” (Duffield 1984).

I linje med det här resonemanget visade vi i boken bland annat på hur ”samverkan” på olika vis hindrades av kulturell stigmatisering av invandrarnas föreningar, hur underordning gjordes möjlig genom rasifierande benämningar av invandrade kvinnor och ungdomar samt hur ambitioner om en marknadsorienterad asylpolitik formulerades i termer av kulturell lämplighet. Vi diskuterade även hur en alltmer upphettad debatt om invandring kom att färgas av exkluderande resonemang. I samband med att den arbetsmarknadspolitiska modellen började stöpas om, förespråkade politiker en modifiering av en dittills rättighetsbaserad asylpolitik, till fördel för en mer pragmatisk marknadsanpassning. Denna modifiering baserades på ett selektivt urvalsförfarande som skulle kunna ge företräde för vad som bedömdes som särskilt kulturellt

lämpliga asylsökande, som ansågs motsvara behovet av arbetskraft inom olika nischer på arbetsmarknaden. Dessutom framfördes idéer om att asylstatus borde betingas av en väsentligt åtstramad arbetslinje. Dessa politiska inspel kom visserligen inte att slå igenom direkt, men förebådade en utveckling som kom att pågå under resten av 1990-talet och vidare in på 2000-talet, för att senare fullbordas i samband med den så kallade flyktingkrisen 2015 och dess politiska efterspel (Schierup & Scarpa 2018).

Vi riktade i boken *Ljuset* mot en bred tendens till kulturalisering. Teoretisk inspiration hämtades från konfliktlinjer i 1980-talets amerikanska och brittiska genusforskning, som bidrog med kritiska intersektionella perspektiv på kön, klass och etnicitet, av relevans för att också förstå dåtidens Sverige. Vid den tiden hade allt mer högljudd kritik förts fram mot den etablerade genusforskningen i både USA och Storbritannien, som riktade fokus mot hur den vita kvinnligheten historiskt konstruerats i opposition till svart kvinnlighet och sexualitet, och där en homogeniserande bild av *Kvinnan* som den vita medelklasskvinnan trätt fram som given norm. *Ljuset* riktades mot maktrelationer mellan kvinnor och krav framfördes på att vita kvinnor behövde rannsaka sig själva och sin medverkan i det förtryck som drabbar svarta och invandrade kvinnor (Carby 1982). *Paradoxes of multiculturalism* tog avstamp i och bidrog till den debatten, med specifikt fokus på villkoren i ett svenskt sammanhang, i forskning, massmedia och politik. Det är en tematik som vi haft anledning att återkomma till och fördjupa oss i genom vår senare forskning (Ålund 1999). I boken framhöll vi hur en homogeniserande syn på "invandrarkvinnan" som passiv och tillbakahållen traditionsbärande bidragit till uppkomsten av en rasifierande social skiktning. Vi hävdade att detta i sin tur bidrar till att osynliggöra både en historia och en samtid präglad av motstånd och solidaritet, inte minst bland invandrade kvinnor i Sverige.

På motsvarande sätt pekade vi även på hur unga människor födda och/eller uppväxta i Sverige envist benämndes "invandrarungdomar" och sorterades in i förutbestämda kultur- och könsstigmatiserande boxar – som "kriminella pojkar" och "passiva tjejer". Med avstamp i brittisk forskning utvecklade vi ett kritiskt perspektiv på stigmatiserande kategoriseringar och diskuterade identitetsarbete som en pågående process i att skapa nya kulturella uttryck och politisk subjektivitet bland unga i fattiga och stigmatiserade stadsdelar. Med jämförande perspektiv på unga i Storbritanniens *inner cities*, visade vi på framväxten av en "synkretisk kultur" (Gilroy 1987) i svenska förortsmiljöer. Dess uttrycksformer korsar sociokulturella gränser, grundar ett alternativt uppträdande på den offentliga scenen, förbinder skilda erfarenheter av förtryck och bidrar till framväxten av nya solidariteter. Även denna tematik har vi senare haft anledning att vidareutveckla (Ålund 1997), med fokus riktat mot framväxten av urbana rättviserörelser under 2000-talet (León Rosales & Ålund 2018).

Glappet

Sammantaget konstaterade vi ett påfallande och växande glapp mellan å ena sidan 1970-talets djärva invandrapolitiska paroller och å andra sidan en *de facto* rasifierande institutionaliserad mångkulturalism:

- *jämlikhet* vs institutionell diskriminering och en ojämlig etnisk arbetsdelning
- *samverkan* vs övervakning, avpolitisering och förmyndarmentalitet
- *valfrihet* vs stereotypt rasifierande gestaltande av "kulturell tillhörighet".

Den svenska modellen för mångkulturalism utlovade en balans mellan universalism och partikularism, men hade omvandlats till stereotypisk kategorisering i termer av kultur och i sin konsekvens en polariserad skiktning av medborgerliga villkor. Modellens faktiska genomförande äventyrades genom organisatoriska och institutionella mönster som pekade ut "invandrare" som "problem" utifrån etnicitet, ursprung, kultur och religion, som splittrade och diskriminerade. Effekterna blev alltmer allvarliga i takt med en väsentligt försvagad välfärdsstat, en tilltagande rasifiering av flyktingar från Asien och Afrika, i ett 1990-tal som präglades av en allmänt mer exkluderande samhällsanda och en strukturellt inbäddad diskriminering på en nyliberal arbetsmarknad.

I 1980-talets förändrade samhällsklimat hade våldsamma protonazistiska gräsrotsrörelser börjat ta ton, attackera och bränna upp flyktingförläggningar. Ett högerpopulistiskt parti av klassiskt snitt, Ny demokrati, trädde fram på den politiska scenen och lyckades efter 1991 års val komma in i riksdagen med hjälp av en från nationalistisk ton riktad mot svensk invandrings- och integrationspolitik och närvaron av "för många" förmodat "kulturellt icke anpassningsbara". Ett föreställt hot mot det ursprungliga "verklighetens folk" är ett ledmotiv som vi känner igen från vår egen samtid (jfr Svensson 2021). Redan vid 1990-talets början kunde vi alltså möta scenariot av ett helt annat samhälle än den demokratiska och öppna välfärdsstat som vi båda lärt känna och uppskatta när vi kom som nyanlända till Sverige: Aleksandra först 1965 och Calle 1981. Det förlovade landet, med till synes oändliga möjligheter, som en gång var. Den politiska konjunkturen vid tidpunkten när boken publicerades tycktes förebåda "ett Sverige som snabbt rusar mot inhumanitetens avgrund", i kontrast till hur "hållbara, integrerade samhällen skapas", som det nyligen uttrycktes i en politisk appell till försvar för ett rättvist och solidariskt samhälle (Appell 2021).

Från mångfaldshantering till fördjupad ojämlikhet

Vägen från det invandrapolitiska debaclet i början av 1990-talet till dagens moralpolitiska kollaps följer ingen rak linje. Ett dramatiskt 1990-tal innehöll såväl en djup kris, som drabbade hela den svenska välfärdsmodellen, som en nyliberal kovändning. En ny svensk migrations- och integrationspolitik utformades enligt amerikanskt inspirerad modell (Schierup & Ålund 2011a; 2011b). I samband med Amsterdamfördraget anammades en ny juridisk grund för bekämpning av diskriminering. "Invandrarföreningarna" ömsade skinn till "civilsamhällsorganisationer bildade på etnisk grund" och införlivades i ett nyliberalt arrangemang mellan stat, marknad och det civila samhället (Schierup, Ålund, Kellecioglu 2022 kommande). Integrationspolitiken var tänkt att bryta med stereotypa kategoriseringar på etnisk och kulturell grund. Men i realiteten fortsatte "kultur" att utnyttjas som ett flytande tecken i en politisk kamp om att definiera innebörden av så kallad "integration" (jfr Schierup 1993). Pragmatiska svenska nyliberaler, inspirerade av Tony Blairs "tredje väg", kom under 1990-talet att anamma en svensk variant av angloamerikansk *diversity management*; en så kallad "mångfaldshantering" av strategisk betydelse för den nyliberala politiska hegemonin och skapandet av låglöneghetton inom en etniskt segmenterad arbetsmarknad (se även Schierup, Hansen & Castles 2006 kapitel 8; Schierup & Ålund 2011a).

Under 2000-talet har utvecklingen av etniska låglöneghetton ytterligare cementserats i samband med den rättsosäkra praxis för import av utländsk arbetskraft som infördes med lagen om arbetsmigration 2008 (Schierup & Ålund 2011b). Konsekvensen blev, argumenterade LO, lönedumpning, hyper-exploatering av utländsk arbetskraft och ökad rasism (Klepke 2019). Denna utveckling konvergerade med en kommodifiering av asylsystemet som slog igenom efter 2015 års så kallade flyktingkris. Asylsökande låses nu systematiskt in i alltmer prekära låglöneghetton, som en konsekvens av drakoniska försörjningskriterier som hävstång för en disciplinerande arbetslinje. I förlängningen har utvecklingen utgjort grundbulten för samtidens tongivande nykonservativa allians, som parar SD:s nationalpopulism med hjärtefrågor för en nyliberal men samtidigt alltmer nykonservativ politisk höger samt svenskt storkapital. Här förespråkas medborgerliga privilegier reserverade för alltmer snävt definierade "förtjänta inhemska" kombinerat med hyperexploatering av utsatta och otrygga "oförtjänta främmande", alltmer berövade grundläggande medborgerliga rättigheter (Schierup & Scarpa 2018).

En avgörande skillnad mellan 2021 och 1991 är att såväl etablerade borgerliga partier som socialdemokrater numera för den politiska kampen om hegemoni på "kulturens slagfält" (Wallerstein 1990) inom den diskursiva terräng som tidigare varit ett monopol för den populistiska extremhögern. En nationalistisk "integrationism" (Holmes 2000) har steg för steg tagit över en allt större del av det politiska

fältet. Denna sträva kretsar kring nationen, som en snävt definierad och uteslutande föreställd kulturell gemenskap alltmer fjärran från de liberala filosofiska rötterna och grundläggande institutionella förutsättningarna för en inkluderande demokrati grundad på solidaritet. Fångade i detta postpolitiska tillstånd (jfr Mouffe 2005) har de etablerade politiska partierna alltmer övergett visioner om solidaritet, jämlikhet och social rättvisa. Demokratien har, steg för steg, tagit formen av en "extrem mitt" (Ali 2018 s. 147) där mitten-vänster och mitten-höger har ingått ett oheligt samarbete för att befästa en ny hegemonisk normalitet. Detta "stafettlopp", som Therborn (2018 s. 3) benämnt det, har pågått i tre decennier, där borgerlig och socialdemokratisk politik turats om att ange färdriktningen framåt, med fördjupande av ojämlikheter som resultat. Samtidigt har politiken en bit in på 2000-talet alltmer närmat sig Sverigedemokraternas nationalistiska dagordning i en tävling om rösterna från en desorienterad väljarkår, för vilken en appell för välfärdsstatlig solidaritet ter sig allt mindre övertygande.

Nation i ombildning

Den omdaning som den svenska modellen genomgått sedan tidigt 1990-tal kom senare att följas upp i den ovan nämnda boken *Nation i ombildning* (Ålund, Schierup & Neergaard 2018), som kan ses som en uppföljare till *Paradoxes of multiculturalism*. Här fördjupar vi oss i samarbete med ett antal kollegor i frågor som rör utarmningen av medborgerliga villkor för både invandrade svenskar och deras barn, diskriminering på arbetsmarknaden, stigmatisering genom kulturella stereotyper och rasifiering av generationsrelationer. Vi beskriver i sammanhanget uppkomsten av antirasistiska rättviserörelser med potential att åstadkomma förnyelse i landet som en gång i tiden framstod som en förebildlig demokratisk, socialt och kulturellt inkluderande välfärdsstat.

Bokens bidrag är skrivna av 14 medförfattare, som skärskådar ett flertal dimensioner av det nya millenniets politiska och sociala omvälvningar. Här framträder en djupgående solidaritetskris, underblåst av en nyliberal politik som omvandlat Sverige till det OECD-land som sedan mitten av 1990-talet uppvisar den snabbast ökade ojämlikheten. Med hänvisning till historikern Karl Polanyi (2012/1944) beskriver vi utvecklingen som en "stor omdaning", med illavarslande paralleller till den utveckling som utgjorde grunden för 1930-talets ekonomiska och politiska kris. Vad som skett under de senaste tre decennierna är inget mindre än en radikal samhällsomvandling, ackompanjerad av en destruktiv *kommodifiering* av samhällslivet, det vill säga det sociala livets underordnande under en självreglerande marknadsekonomi utan förankring i demokratiska processer. Denna omvandling har i sin tur utgjort en grogrund för uppkomsten av motrörelser av olika slag, i form av alltmer tongivande högerpopulistiska rörelser, men även antirasistiska rättviserörelser. De inbördes anta-

gonistiska rörelserna (Schierup, Ålund & Neergaard 2017) uttrycker båda en situation som Giorgio Agamben (2005) benämnt i termer av "undantagstillstånd", där vi kan se medborgerliga fri- och rättigheter steg för steg gröpas ur och sättas ur spel.

Nation i ombildning binder samman olika historiska händelser som gemensamt lagt grunden till 2000-talets Sverige: med start i den dödliga massakern på demonstrerande arbetare i Ådalen 1931, som var upptakten till Saltsjöbadsavtalet mellan arbete och kapital 1938, vidare via arbetarrörelsens organisering och dess betydelse för bygget av den svenska välfärdsstaten, fram till de senaste decenniernas omtumlande samhällsomdaning, som möjliggjorts genom den nyliberala reformagenda som vunnit terräng sedan tidigt 1990-tal. Från ett krisläge till ett annat. Antonio Gramscis (1971) välkända förståelse av kris fångar på ett träffande sätt den analys av skeendet som presenteras i boken: den kan liknas vid ett utdraget interregnum där den gamla ordningen långsamt tynar bort medan det som komma skall ännu inte fått några tydliga konturer.

Propåer om "migration som problem" framstår i detta ljus som en ideologisk täckmantel för en samhällskris som hänger samman med en djupgående social omvandling av historiska mått. Omvandlingen av välfärdsstaten har medfört försvagning av såväl en traditionellt stark folklig organisering som en institutionaliserad social solidaritet. De nyliberala politiska idéer som fått fotfäste sedan 1980-talet har omsatta i praktiken banat väg för en skenande prekarisering inom en nischa, rasifierad arbetsmarknad, en gradvis urholkning av flyktingpolitikens humanitära grund, en alltmer iögonfallande ojämlikhet inom ett marknadsstyrt skolsystem, i samspel med beskurna livsvillkor i städer som bildligt talat faller isär. Utvecklingen åskådliggör ett högst motsägelsefullt förhållande mellan å ena sidan en strävan efter jämlikhet mellan könen och å andra sidan stigmatisering och diskriminering av invandrade kvinnor och deras döttrar. I offentlig debatt har starkt fokus riktats mot det som pekas ut som "utanförskapsområden", "kriminella invandrarkillar" och "kulturellt annorlunda invandrarföräldrar". Samtidigt kan vi höra alltmer uttalade drömmar om ett annat samhälle artikuleras, bland annat genom antirasistisk mobilisering på arbetsplatser, solidaritet med papperslösa och inte minst genom organisering av unga i städernas periferier. I framväxten av urbana rättviserörelser och deras lokalt förankrade *platskamp* finns fröet till välfärdssamhällets förnyelse.

Ett framtidsscenario

Några av nutidens mest ödesdigra frågor kan alltså relateras till den svenska omvandlingens dilemma, som vi avslutade boken *Paradoxes of multiculturalism* med. Det som vi riktade ljuset mot på tidigt 1990-tal verkar lika relevant i dag, för att inte säga ännu mer relevant, det vill säga hur samhällets reellt existerande mångfald och dess

sociokulturella dynamik reduceras och förkrymps till en stereotyp kulturalisering – en retorisk dimridå, som effektivt döljer en alltjämt pågående, om än mångfacetterad, uteslutningsprocess. I *Paradoxes of multiculturalism* strävade vi efter att utveckla nya analytiska angreppssätt och kategorier som förmår förbinda det universella och det partikulära och att synliggöra och inkludera de *andras* röster, erfarenheter och behov. Vi beskrev stigmatiserande främlinggörande som en grund för igenkännande bland Sveriges utsatta och uppkomsten av gemenskaper i lokala mikrovärldar, nya sociala rörelser.

Mot den bakgrunden avslutade vi boken med ett framtidsscenario som byggde på framväxten av en mångfald av antirasistiska rörelser, utanför, inom och genom staten. Med denna framväxt såg vi framför oss en demokratisering av staten och en möjlig utveckling av ett mer inkluderande trans-etniskt samhälle, lokalt, regionalt och globalt. I bokens avslutande kapitel beskrev vi det tidiga 1990-talet som ett avgörande historiskt vägsval, där "kultur" hade kommit att fungera som ett ideologiskt slagfält för den politiska kampen, inte bara för en krisande nationell välfärdsstat som den svenska, utan även i en vidare global kontext. När avslutningen skrevs befann vi oss vid tiden för det första Guldkriget, med geopolitik och krig marknadsförd med retorik om mänskliga rättigheter och kulturellt betingade civilisationskrockar, och det politisk-ekonomiska sammanbrottet i Jugoslavien, med efterföljande etnisk rensning och internationella interventioner rättfärdigade i kulturella termer (Schierup 1999). Det var också ett skede i historien där konturerna av en ny politisk ordning började framstå som alltmer tydliga i Europa. Vi såg Fästning Europas dunkla scenario gynna diskriminerande administrativa praktiker, stimulera regressiva populistiska rörelser och erodera förutsättningarna för en alternativ organisering mot rasism och systematisk segregering.

Det var en på många sätt olycksbådande tid, som krävde att nya, mer inkluderande solidariteter utvecklades över rasifierande skiljelinjer i form av nya allianser och rörelser. Vi såg dessa krafter som en potential till förändring, framför allt om de kunde förmå att etablera dialog mellan nya och gamla folkrörelser, som i sin tur kunde både korsa och förbinda olika nivåer – från den lokala till den övernationella. Dessa tankegångar har vi vidareutvecklat i vårt senare forskningsarbete – inte minst om global organisering av migranter (Ålund & Schierup 2018; Schierup & Delgado Wise 2022 kommande) som ett svar på utvecklingen mot en "global apartheid" i ett Sverige och ett Europa alltmer färgat av en konservativ ultranationalistisk populism (Bak Jørgensen & Schierup 2022 kommande).

Ett exempel, som på ett tydligt vis belyser potentialen i lokal organisering, är den urbana rättviserörelse som tog fart i en rad städer runtom i landet efter finanskrisen 2008. Denna rörelse tog form i spåren av ett systemiskt främlinggörande – symboliskt, socialt och ekonomiskt – av invånarna i marginaliserade delar av städerna benämnda

”utanförskapsområden”. Ett särskilt dramatiskt uttryck för främlinggörandet var upp-
 roret i Stockholm 2013, som inleddes som ett spontant motstånd mot stigmatisering
 och polisiärt övervåld kopplat till en alltmer påtaglig urholkning av social rättvisa och
 demokrati (Schierup, Ålund & Kings 2014). Stockholmsupp-roret förde även fram en
 mer välartikulerad antirasistisk organisering i offentlighetens rampljus upp-buren av
 unga i städernas förfördelade periferier (Sernhede, León Rosales & Söderman 2019);
 en ”renässans från marginalen” (León Rosales & Ålund 2018) där såväl translokala som
 internationella aktivistnätverk vävdes samman. Vi kunde här se hur det nya prekaria-
 tet organiserade sig och reste krav på social rättvisa och medborgerliga rättigheter på
 ett sätt som hämtade inspiration från den tidiga svenska arbetarrörelsen. När vi i dag
 beskådar en värld som tycks än mer full av motsättningar än den som vi för trettio år
 sedan skildrade i *Paradoxes of multiculturalism*, så inger det förgångnas drömmar, visio-
 ner och landvinningar visst hopp (Schierup, Ålund & Kellecioglu 2022 kommande). På
 olika vis vägleder dessa drömmar och visioner nämligen också dagens rättviserörelser
 och utgör en inspirationskälla för fortsatta strider för att återerövra det land som en gång
 framstod som så förebildligt.

Referenser

- Agamben, G. (2005) *State of exception*. Chicago, IL och London: The University of Chicago Press.
- Ali, T. (2018) *The extreme centre. A second warning*. Brooklyn, NY och London: Verso.
- Appell (2021, 12 maj) Sverige rusar snabbt mot ”inhumanitetens avgrund”. *Dagens ETC*.
- Carby, H.V. (1982) White women listen! Black feminism and the limits of sisterhood. I: CCCS
 (red.) a*The empire strikes back*. London: Hutchinson.
- Duffield, M. (1984) New racism, new realism. Two sides of the same coin. *Radical Philosophy*, (37):
 29–35.
- Gilroy, P. (1987) *There ain't no black in the Union Jack*. London: Hutchinson.
- Goodhart, D. (2004) Too diverse? *Prospect*, 95 (16 mars 2009): 9.
- Gramsci, A. (1971) Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci. I: H. Quinton &
 G.N. Smith (red.). New York: International publishers.
- Hammar, T. (red.) (1985) *European immigration policy. A comparative study*. Cambridge: Cambridge
 University Press.
- Holmes, D.R. (2000) *Integral Europe. Fast-capitalism, multiculturalism, neofascism*. Princeton, NJ
 och Oxford: Princeton University Press.
- Klepke, M. (2019, 11 oktober) Dags att skrota lagen om arbetskraftsinvandring. *Arbetet*.
- Mouffe, C. (2005) *On the political*. London: Routledge.
- Polanyi, K. (2012/1944) *Den stora omdaning. Marknadsekonomins uppgång och fall*. Lund: Arkiv.
- León Rosales, R. & Ålund, A. (2018) Renässans från marginalen. Aktivism för demokratisk förny-
 else. I: A. Ålund, C.U. Schierup & A. Neergaard (red.) *Nation i ombildning. Essäer om 2000-talets
 Sverige*. Stockholm: Boréa.
- Schierup, C.-U. (1993) *På kulturens slagmark. Mindretal og størretal taler om Danmark*. Esbjerg:
 Sydjysk Universitetsforlag.

- Schierup, C.-U. (red.) (1999) *Scramble for the Balkans. Nationalism, globalism, and the political economy of reconstruction*. Houndsmill: MacMillan.
- Schierup, C.-U., Delgado Wise, R. & Ålund, A. (2022 kommande) Global migration governance. Positionality, agency, and impact of civil society. I: A. Pécoud & H. Thiollet (red.) *Handbook on the institutions of global migration governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schierup, C.-U., Hansen, P. & Castles, S. (2006) *Migration, citizenship and the European welfare state. A European dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Schierup, C.-U. & Scarpa, S. (2018) Migration – ett hot mot välfärden? I: A. Alekandra, C.-U. Schierup & A. Neergaard (red.) *Nation i omvandling. Essäer om 2000-talets Sverige*. Stockholm: Boréa.
- Schierup, C.-U. & Ålund, A. (2011a) From paradoxes of multiculturalism to paradoxes of liberalism. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 9(2). <http://www.jceps.com/?pageID=article&articleID=228>
- Schierup, C.-U. & Ålund, A. (2011b) The end of Swedish exceptionalism? Citizenship, neoliberalism and the politics of exclusion. *Race & Class*, 53(1): 45–64.
- Schierup, C.-U., Ålund, A. & Kellecioglu, I. (2020) Reinventing the People's house. Time, space and activism in multiethnic Stockholm. *Critical Sociology*, 1–16. DOI: 10.1177/0896920520957066.
- Schierup, C.-U., Ålund, A. & Kellecioglu, I. (2022 kommande) Forward through the past? Reinventing the "People's House" in subaltern Stockholm. I: M. Bak Jørgensen & C.-U. Schierup (red.) *Condensing global apartheid. Transversal solidarities and politics of possibility*. Leiden & Boston, MA: Brill Academic Publishers.
- Schierup, C.-U., Ålund, A. & Kings, L. (2014) Reading the Stockholm riots. A moment for social justice. *Race & Class*, 55(3): 1–21.
- Schierup, C.-U., Ålund, A. & Neergaard, A. (2017) "Race" and the upsurge of antagonistic popular movements in Sweden. *Ethnic and Racial Studies*, 41(10): 1837–1854.
- Sernhede, O., León Rosales, R. & Söderman, J. (2019) *"När betongen rätar sin rygg". Ortenrörelsen och folkbildningens renässans*. Göteborg: Daidalos.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- Svensson, A. (2021) Slagord i arv. *Språktidningen*, (4).
- Therborn, G. (2018) Twilight of Swedish social democracy. *New Left Review*, 113: 1–14.
- Wallerstein, I. (1990) Culture as the ideological battleground of the modern world-system. *Theory, Culture and Society*, 7(2–3): 31–56.
- Ålund, A. (1997) *Multikultiungdom. Kön, etnicitet, identitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ålund, A. (1999) Feminism, multiculturalism, essentialism. I: P. Werbner & N. Yuval-Davis (red.) *Women, citizenship and difference*. London: Zed Books Ltd.
- Ålund, A. & Schierup, C.-U. (1991) *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.
- Ålund, A. & Schierup, C.-U. (2018) Making or unmaking a movement? Challenges for civil society in the global governance of migration? *Globalizations*, 15(6): 809–23.
- Ålund, A., Schierup, C.-U. & Neergaard, A. (red.) (2018) *Nation i ombildning. Essäer om 2000-talets Sverige*. Stockholm: Boréa.

Debatt

Jag är tacksam för möjligheten att diskutera Angelica Börjessons recension av min bok *Avslagsmaskinen. Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Jag vill också tacka recensenten för en engagerad och kritiskt reflekterande läsning av boken. Jag gör först en allmän reflektion över Börjessons perspektiv, för att därefter adressera de ”direkta felaktigheter” som hon tycker sig se i min bok.

Reflektionen handlar om de måttstockar vi använder när vi kvalitetsbedömer forskare som skriver utanför det vetenskapliga formatet. Precis som Börjesson påpekar, är min bok populärvetenskaplig. I stora delar tycker jag dock att hennes kritiska anmärkningar utgår från att hon recenserar en strikt vetenskaplig text – till exempel när hon diskuterar behovet av teoretiskt ramverk, vad som utgör en ”förklaring” av ett samhällsfenomen och gällande redovisning av utgångspunkter för kritik. I ett vetenskapligt arbete hade jag utifrån Foucaults rationalitetsbegrepp skrivit fram ett teoretiskt ramverk som syftar till att frilägga den logik som sjukförsäkringspolitikens omsvängning mellan 2015 och 2020 bygger på. Min bedömning var emellertid att den intresserade allmänheten skulle vara måttligt road av att läsa flera sidor post-strukturell policyteori, varför detta inte fick plats. Enligt mig är det helt förenligt med formen för boken.

Men samtidigt hade ett sådant ramverk gett mig och Börjesson möjlighet att föra en mer fördjupad och substantiell diskussion – till exempel om att hon inte uppskattar forskning som frångår neutralitetsanspråk och om hur jag förstår ”kritik” (som en praktik snarare än som tillämpning av en måttstock, vilket jag tolkar Börjesson som att hon efterfrågar). Den mer generella poängen här är att något viktigt går förlorat när vi lämnar de vetenskapliga konventionerna bakom oss. Mot bakgrund av att vi forskare allt oftare uppmanas att ”vara samhällsrelevanta” och att ”delta i debatten”, tror jag att det är viktigt att vi insisterar på att fortsätta skriva detaljerade, transparenta och – i alla fall i vissas ögon – torra akademiska texter. För egen del kommer Börjessons recension att fungera som en påminnelse om att noga överväga balansen mellan transparens och läsvänlighet när jag skriver populärvetenskapligt.

När Börjesson går över till att diskutera min syn på socialdemokratin och fackföreningsrörelsens roller för sjukförsäkringens utveckling, blir hennes kritik enligt

min mening missvisande. Här anklagas jag för att fara med ”direkta felaktigheter” och detta antyds ha att göra med att jag är ny inom forskningsfältet och inte känner till, eller ignorerar, hur saker och ting egentligen förhåller sig. Jag svarar nedan på kritiken genom att ge tre exempel på hur Börjesson resonerar och varför jag menar att hennes anmärkningar missar målet.

1. För det första skriver Börjesson att jag menar att endast Alliansen driver på för hårdare sjukförsäkringar under 00-talet, vilket jag tolkar som att hon tycker att jag friskriver socialdemokratin från ansvar. Detta stämmer varken med hur jag ser på utvecklingen eller vad jag faktiskt skriver. Ett belysande citat ur boken: ”Många av de idéer som kommer att påverka sjukförsäkringspolitiken de kommande femton åren blir synliga i den socialförsäkringsutredning som tillsätts av Socialdemokraterna 2004 och som Hedborg [som är en före detta socialdemokratisk minister] leder. I direktiven för utredningen slår regeringen [som alltså var socialdemokratisk] fast att ’arbetslinjen’ ska vara utgångspunkt (Socialdepartementet 2004).” På flera andra ställen klargör jag dessutom att de idéer som i efterhand har kommit att förknippas med Reinfeldts regeringar delades av socialdemokratin. Eftersom detta är skeenden som ligger cirka ett decennium före åren som jag fokuserar på, hänvisar jag dessutom i inledningskapitlet till flera av de studier som Börjesson refererar. Det är alltså inte så att jag inte vet vad som står i de här böckerna – snarare uppmanar jag läsare som vill fördjupa sig att söka sig vidare till dem.
2. Börjesson påpekar att länken mellan välfärd och motprestation i form av motivering, ansvar och aktivering är en socialdemokratisk idé. Detta påstås jag missa. Den kritiken är förvånande mot bakgrund av att en hel underrubrik (”Arbetslinjen i den svenska välfärdsstaten”) ägnas åt att diskutera arbetsplikt och aktivering i den svenska välfärdspolitiska historien – med Per-Albin Hanssons folkhemstal som illustration. Jag kallar förvisso inte de här idéerna för ”socialdemokratiska”, men hoppas att mina läsare förstår att jag vet att Per-Albin Hansson var socialdemokrat och att den svenska välfärdsstaten är intimt förknippad med socialdemokratin. Således innehåller boken en flera sidor lång diskussion om aktivering och arbetsplikt i den socialdemokratiska välfärdsstaten.
3. Slutligen drar Börjesson slutsatsen att jag ”inte känner till, eller ignorerar” LO:s roll, när jag skriver att Vänsterpartiet och LO konsekvent varit kritiska till politikområdets utveckling. Som stöd för detta refereras samma rapport som Börjesson hänvisar till i sin egen avhandling, där hon gör en annan tolkning av LO:s synsätt än vad jag gör. Anledningen till att jag inte nämner denna rapport, och framhåller i att LO varit konsekvent kritiska mot sjukförsäk-

ringens utveckling, är att jag inte värderar denna källa lika högt som Börjesson själv förefaller göra. Jag tycker inte att man kan tillskriva en central aktör en policyposition utifrån existensen av en idérapport – speciellt inte då det saknas annat källmaterial som stöder att rapporten har haft reell betydelse för LO:s ställningstaganden.

Det kan säkert vara så att jag och Börjesson ser olika på Socialdemokraternas och LO:s roller för sjukförsäkringens utveckling i början av 2000-talet. Även om man tycker att Börjessons tolkningar är starkare än mina, är steget långt till att jag skriver ”direkta felaktigheter”. De fakta som hon menar att jag förbiser finns ju faktiskt i boken.

Niklas Altermark

docent i statsvetenskap, verksam vid Lunds universitet

Jag vill tacka Altermark för ett engagerat och reflekterade svar på min läsning av hans bok *Avslagsmaskinen*. Jag lämnar här en avslutande reflektion på en spännande diskussion, som säkert hade kunnat pågå länge till. Min slutreplik fokuserar på våra skilda perspektiv på vad kritik är för något. Där är jag och Altermark inte ense. Vi får helt enkelt *agree to disagree*.

Till skillnad från Altermark anser jag att vi (samhällsvetare) bör vara tydliga utifrån vad vi kritiserar något. Och det handlar för mig om ärlighet och transparens, inte om någon måttstock. Det är här jag finner en otydlighet i Altermarks bok, som i övrigt har flera förtjänster och erbjuder spännande läsning. Om man sedan väljer att kalla denna kritik för efterfrågan av en måttstock och att kritik i form av praktik (något han gärna hade fått utveckla vad han menar) skulle slippa sådana krav får stå för Altermark. Jag vänder mig till exempel mot Altermarks formulering att hans bok ”skiljer sig från en hel del annan forskning i att jag inte försöker dölja vad jag tycker om den utveckling som jag beskriver. [...] Jag tror emellertid att ämnet för den här boken tjänar på att jag är tydlig med hur jag ser på den politiken som jag beskriver. Dessutom blir det lättare för läsaren att värdera mina argument om jag gör dessa synliga [...]”. Jag efterfrågar här en ökad tydlighet om hur han ser på den politik han beskriver och vilka hans argument är – det som han vill vara så tydlig med till skillnad från annan forskning. Jag vill dock poängtera att Altermarks redogörelse för sina teoretiska utgångspunkter

bidrar till en viss tydlighet och förståelse av hur han ser på materialet och den utveckling som skett inom sjukförsäkringen. Vad jag efterfrågar är dock en mer robust tillämpning av dem och en koppling till hans syn på den politik han beskriver i boken.

Om man vill driva ett normativt resonemang och göra ett inlägg i en politisk och samhällelig debatt, bör man vara tydlig med utifrån vad man gör detta. Min kritik handlar således inte om huruvida vi bör vara normativa eller inte, utan om tydligheten och transparensen i att vi är normativa. Det är så jag ser hur samhällsvetenskapen – även i populärvetenskapligt format – kan hantera normativa frågor, som den ofrånkomligt kommer i kontakt med och består av. I en populärvetenskaplig bok är denna tydlighet än viktigare då den trots allt vänder sig till en annan publik. Det handlar inte om att ha en vetenskapssyn som bygger på att forskning skulle vara något neutralt och att man som forskare har förmågan att finna en objektiv verklighet. Min värld är inte så svartvit att vi antingen är positivistiska eller helt vill undgå transparens i ställningstaganden och argument.

Jag håller inte heller med Altermark om att något viktigt per automatik går förlorat när vi lämnar de vetenskapliga konventionerna bakom oss. Även i populärvetenskapliga texter är transparens och tydlighet centralt och inte något som står i konflikt med läsbarhet.

Angelica Börjesson

filosofie doktor i offentlig förvaltning, verksam vid Högskolan i Borås.

Lyrik

Bodil Lindfors

Bodil Lindfors är finlandssvensk författare, essäist och poet. Född och uppvuxen i Åbo. Fil.mag. 1973, MA-examen 1977 vid New School for Social Research i USA, filosofie doktor 2002. Utbildad psykoterapeut, varit verksam som forskare och lektor i psykologi vid Åbo Akademi. Lindfors debuterade 1976 med diktsamlingen *Trädgård i förvandling*. Hon är känd för att gestalta såväl psykologiska tillstånd, existentiella frågor och komplexa sociala verkligheter. De publicerade dikterna är hämtade ur *Tulpan*, Söderström & C:O 1997.



Platser som varit slagfält
sover oroligt. Betrakta dem med
tigerns blick, som inte viker undan,
utan hot, bara helt och hållet
närvarande.

Betrakta dem som tigrinnan
betraktar sin unge.
Betrakta dem som tigerungen
med välbehag betraktar en fjäril,
slår efter den, på lek, med
klumpig tass.



Rättvisa finns
inte, den måste skapas.
Hur? Ur en fågels
vingskelett, ur en rotknöl.
Balansen var alltid skev, det är en
livsuppgift att rätta den.



Nya avhandlingar

Baharan Kazemi (2021) *Unaccompanied minors (un-)made in Sweden. Ungrievable lives and access to rights produced through policy.*
Avhandling i socialt arbete, Göteborgs universitet.

I en pågående flyttstädning blir jag sittandes med fotoalbumen. Jag fastnar vid en bild på mig själv och två långa unga killar. Bredvid fotot läser jag att vi är på Gotland. Det är 1993. Jag är 21 och har just börjat läsa juridik. Bilden är från en sommarresa med Yonas, Amir, Hanna, Maggan och andra ungdomar i Röda Korsets ungdomsförbund. Om resan gjorts i dag, skulle flera av deltagarna ha benämnts "ensamkommande ungdomar". Men sommaren 1993 är detta ett okänt begrepp. Vi cyklar, spelar rundpingis och volleyboll, utvecklar små ordlekar med svenska språket, badar och promenerar runt ringmuren. Stundtals berättar de ungdomar som haft kontakt med Migrationsverket om den obehagliga känslan av att bli miss-trodd. Men mest är resan bara lek.

2007 är Baharan Kazemi nyutexaminerad socionom. En vecka efter examen börjar hon arbeta på ett hem för vård eller boende (HVB-hem) för så kallade ensamkommande ungdomar. Tillsammans med andra oerfarna, men engagerade kollegor försöker Kazemi skapa en säker plats att landa på för ungdomarna, en plats där drömmar om framtiden kan växa. En dag blir Kazemi, som pratar persiska, ombedd att översätta i ett möte med en pojke som ska omplaceras för att sedan utvisas. Uppdraget är att bara berätta för pojken att han ska gå till bilen som väntar utanför, inte om vad som ska hända sedan, för då "ställer han till en scen". Kazemi gör som hon blir tillsagd. Efter händelsen har de andra ungdomarna på boendet många frågor. Det är, skriver Kazemi, ett fruktansvärt ögonblick. Och fler liknande händelser inträffar snart.

Situationen leder till att Kazemi säger upp sig och så småningom kommer hon in på forskarutbildningen.

2021 går Kazemis doktorsavhandling *Unaccompanied minors (un-)made in Sweden* i tryck. Jag hämtar ut den på ICA:s postutlämning på måndagen. Det är dagen före ännu en deportation till Kabul. Samma vecka bombas en flickskola i staden som kräver över 70 människoliv. Kazemi och jag ska mötas om några

veckor. Jag har utsetts till opponent av den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet.

Avhandlingen är ett systematiskt arbete med begreppet "ensamkommande ungdomar", eller ensamkommande, som Kazemi föredrar att använda. Det är således *inte* en bok om ensamkommande ungdomar, utan om den politiska utveckling som har skapat ensamkommande som policybegrepp och dess effekter.

Startpunkten i boken är den omtalade helomvändningen i asylpolitiken som inleddes i november 2015. Många minns presskonferensen då miljöpartiets Åsa Romson sa sig vara tvungen att "ändå göra något". Vi skulle "aldrig tillbaka till 2015" blir sedan ett mantra.

Hur har det blivit så? Var har vi hamnat och vart är vi på väg? är frågor som analyseras av Kazemi. Hennes arbete är en poststrukturell policyanalys och diskurssteori kombinerat med intervjuer. Utgångspunkten är att politiska handlingsprogram utvecklas genom problematiseringar av problem som blir viktiga att lösa. I fokus för studien står följaktligen problemframställningarna snarare än "problemen". Problemframställningarna granskar Kazemi sedan i nästa steg genom intervjuer med 12 ungdomar, välfärdarbetare och aktivister samt en omfattande kontextualisering. Här finns kulturdebatten, den tidigare forskningen, rapporter om situationen i Afghanistan och andra krigshärdar.

Genom att ställa frågan om alternativa, tänkbara lösningar i varje kapitel, betonar Kazemi åtagandet i ett välfärdssamhälle att upprätthålla alla liv som levbara, eller sörjbara, som Judith Butler – en viktig inspiration för avhandlingsarbetet – har uttryckt saken. Att vara en människa kräver, enligt Butler, att vissa sociala och ekonomiska förutsättningar existerar, annars blir liv inte levbara, och för att upprätthålla dessa villkor behövs en omhändertagandets politik där utgångspunkten är att varje liv är skört.

Den första policyn i Kazemis arbete är *Ny lag om god man för ensamkommande flyktingbarn* (se i huvudsak Prop. 2004/05:136). I förarbetena till lagen följer Kazemi resonemang om den utsatthet som det innebär att som barn ha tvingats lämna sitt hem, utan sin familj. Eftersom det förekommer att barnen avviker från sina boenden i Sverige, ropar många efter kraftfulla åtgärder. Det finns en stark konsensus om behovet av att skydda barnen, mot framför allt risken att bli offer för människohandel. Ändå tillhör de utsatta barnen som kommer ensamma till Sverige inte "oss". Regeringen menar i förarbetena att de som inte har uppehållstillstånd bör hanteras enligt "särskild ordning".

Genom att särskilja mellan barn med uppehållstillstånd, som får rätt till en "särskilt förordnad vårdnadshavare", och barn utan uppehållstillstånd, som får en "god man" (en lösning framförd av Linköpings tingsrätt), försätts minderåriga utan uppehållstillstånd i ett väntrum. Gränskontrollen inkorporeras samtidigt i de

regleringar som ska skydda (vissa) barn. Skillnaderna mellan uppdragen som god man och särskilt förordnad vårdnadshavare framkommer inte i policyprocessen men visar sig senare handla mycket om att hantera en lång osäker väntan på asyl eller villkorade uppehållstillstånd (de gode människens uppdrag) eller planera för en framtid i Sverige.

Vidare betecknades den här policyprocessen av att barnens egna motiv till att lämna de anvisade boendena inte fördes fram. I en studie av Länsstyrelsen, som Kazemi hänvisar till, visade det sig att barnen själva hade helt andra problem än avsaknad av vuxenstöd: för dem var risken att deporteras till ett annat Dublinland eller önskan om att bo i en annan kommun än den anvisade avgörande problem. Men något skydd mot risken för utvisning erbjöds inte genom en ny förmyndarinstitution.

Nästa policyprocess på Kazemis resa genom tiden gäller mottagande och ansvar. Kazemi studerar här två *lagändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* (LMA) (se i huvudsak Prop. 2005/06:46 och Prop. 2012/13:162). Den första påbörjades snart efter den ovannämnda god man-lagen och den andra sju år senare. Nu slår betydelsen av rättigheter igenom och en brännande fråga är vem som ska ha ansvar för dem. En universalistisk barnrättsorienterad debatt mynnar ut i att det är socialtjänsten, välfärdsstatens yttersta skyddsnetz för barn i utsatta situationer, som ska ansvara för de skyddssökande barnen. Asylrätten – att människor på flykt bereds en fristad – finns inte på agendan. Inte heller barnens egna röster förekommer i det offentliga samtalet om vad som är bäst för dem. De berörda barnen och ungdomarna framställs som vilka minderåriga som helst.

Åren mellan 2004 och 2012 är spännande. Kazemi beskriver en tid med höga krav på säkerhet och omsorg för barnens tillvaro och liv. En nästan exotisk position växer fram, som innebär att barnen närmast behöver en frälsare (den svenska staten) helt i linje med självförståelsen av att vara världens moraliska samvete. Det får också kosta pengar.

Tiden går och antalet barn på flykt i världen ökar. Debatten i Sverige hårdnar. Från att Migrationsverket ska anvisa barnen till en kommun som verket har träffat överenskommelse med om mottagande, ska det kunna anvisa barnen till vilken kommun som helst. När Migrationsverket anvisat en kommun, ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Omedelbart aktualiseras ekonomiska hänsyn, trots att kommunerna fått löften om att de inte ska behöva bära kostnaden. Kommuner börjar också hänvisa till det kommunala självstyret. De universella rättigheterna kommer i skymundan. Nu har minnet också börjat blekna av skandalen i början av 2000-talet med rapporter om hur medvetlösa barn transporterades i rullstol till länder där det var osäkert om de skulle få någon vård alls (se Tamas 2010). Kanske

har den svenska självbilden av att vara en (vit) humanitär stormakt återupprättats (Hubinette & Lundström 2020).

Den tredje policyprocessen på Kazemis tidslinje gäller *stödboendena – en ny placeringsform för barn och unga i åldern 16–20 år* (se i huvudsak Prop. 2015/16:43). Kazemi beskriver hur den tidigare universella barnrättsorienterade diskursen förändras. Stödboendereformen är del i en större förskjutning, där "ensamkommande" blir helt centralt. Genom illustrativa exempel visar Kazemi hur beskrivningar av ensamkommande minderåriga förändras. Bilden av ett utsatt barn i behov av skydd av vuxenvärlden tonas ned. I problematiseringarna framträder i stället halv vuxna, självständiga individer, som är mindre utsatta än sina jämnåriga som är medborgare i Sverige. De har ju tagit sig ända hit och alldeles på egen hand! Kazemi frågar om särskiljandet av de ensamkommande ungdomarna, deras självständighet och deras aktörskap möjligen resulterade i färre protester än vad som kanske skulle ha utlösts om förslaget hade gällt 16–17 år gamla svenskar som skulle placeras under vård av socialtjänster i hem med liten vuxenövervakning. Ett bredare politiskt projekt som sträcker sig bortom den stramare flyktingpolitiken framhålls, som även påverkar flyktingmottagandet (Shamir 2008). Det är ett projekt av omorganiserad välfärd där individen (eller familjemedlemmar för den som har en familj) alltmer åläggs att "ta ansvar" vilket sker via "ansvarsförmåga". Flyktingmottagandet, menar Baharan, får funktionen att både dölja och underblåsa en sedan decennier pågående åtstramningspolitik. Kortsiktigt leder det till sänkta kostnader. I ett längre perspektiv gör det att vissa liv blir spillbara. Tvärtom kan flyktingmottagandet utgöra en testballong, eller om man så vill, en väg framåt för nya åtstramningspolitiska agendor. I verkligheten syns effekterna: flyktingboenden som bränns ner, fysiska attacker på hemlösa barn och ungdomar som enligt uppgift bodde i och runt Stockholms centralstation (Ahlborg m.fl. 2016) och fler deportationer med inslag av våld.

Några år senare ser vi att de flesta ungdomar som placerades i dessa anläggningar var barn med medborgarskap. Exemplet visar på ett samspel mellan policyområden som urholkar välfärdssamhällets skyddsnät.

Nästa policyprocess i Kazemis arbete är beslutet om att genomföra *åldersbedömningar tidigare i asylprocessen* (se i huvudsak Prop. 2016/17:121). Skiljelinjen mellan dem som är betjänta av skydd och de andra går nu genom ålder. Behov och rättigheter diskuteras inte alls. Frågan om legala flyktvägar kommer i skymundan. Detta trots att ett betänkande just presenterats som har haft i uppdrag att utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU (SOU 2017:103). Precis som i början av 2000-talet är det barn i Sverige som diskuteras. En misstänksamhetens debatt samspelar med övertygelsen att barn inte ska ha lika svårt som vuxna att få uppehållstillstånd. Barnkonventionen – ett erkännande av att barns

liv är sörjbara på ett specifikt sätt – är på väg att bli svensk lag. Debatten präglas av ett antagande om att barn är sårbara och därför måste de, underförstått, skyddas mot de ensamkommande (som antas vara vuxna):

För att så långt som möjligt undvika att vuxna asylsökande placeras på boenden för barn och för att se till att resurser som är avsedda för barn också kommer barn till godo gäller nya regler [...] Reglerna innebär att Migrationsverket ska bedöma en asylsökandes ålder tidigare i asylprocessen och i vissa fall fatta ett tillfälligt beslut om ålder. (Återkommande formuleringar i olika offentliga dokument)

I en parallell debatt framträder ensamkommande som närmast utsägligt duktiga, arbetsföra och väletablerade. De sörjer, om man så vill, för sina egna liv. Kazemi beskriver hur mediediskurserna har förskjutits: sommaren och hösten 2015 kännetecknades av solidaritet, en andra fas av kris och en tredje fas av någon form av resolution (Dahlgren 2016). Kazemi tänker på alla sociala initiativ, individer som öppnade sina hem och gav av sin tid och sina resurser. Om inte vändningen hade kommit, skulle de kunna involveras i ett fortsatt gott flyktingmottagande?

Den sista policyprocessen rör de två så kallade *gymnasielagarna* (se i huvudsak Prop. 2016/17:133 och Prop. 2017/18:252). Dessa handlar om att lindra de allvarliga konsekvenser som den tillfälliga begränsningslagen visat sig ha och genomförs samtidigt som invandringsfientliga vindar blåste allt starkare i hela det svenska samhället (Dahlgren 2016). Det går inte att generalisera om de ungdomar som faktiskt berörs, understryker Kazemi, men en sak som är säker är att bilden av en idealfigur växer fram: Det är ensamkommande unga som resursstarka och ansvarstagande individer. De är lönsamma, produktiva och hälsosamma. Några av dem som har drabbats av regeringens begränsningslag och praxisförskjutningar återfår också ett människovärde: de blir fostersöner, barn, barnbarn, elever, studenter och vänner.

Men genom att produktivitet blir förutsättningen för att tillerkännas ett sörjbart liv, avhumaniseras och konstrueras andra liv som spillbara. En humanitär katastrof utspelar sig framför våra ögon, men den tystas i det politiska samtalet: Mellan 2013 och maj 2016 försvinner 1 829 barn i hela landet. Civilsamhället kämpar på alla fronter, men liksom den kritiska forskningen blir de tystade. Krav på ett absolut minimum framställs, som manifesterar "att vara nöjd med mindre" (Kazemi 2021 s. 259). Ungdomarna måste få tillgång till en rättssäker asylprocess och till grundläggande välfärdstjänster som psykosocialt stöd för att lindra stress och motverka psykisk ohälsa. De verkliga alternativen och anspråk på grundläggande förändringar kommer i skymundan.

Genom gymnasielagarna urholkas asylrätten, trots att den är ett grundfundament för att ha legitimitet som rättsstat över hela världen. Endast som produktiv är du välkommen. Endast genom arbete kan du numera få ett permanent uppehållstillstånd.

Kazemis doktorsavhandling är ett vittnesmål från ett krackelerande välfärds-samhälle. Hennes empiriska material är omfattande. Att människor i asylprocessen är extremt utsatta för restriktioner i tillgången till många rättigheter, och hur dessa restriktioner drabbar såväl medborgare som icke-medborgare, vet vi. Kazemi presenterar en skarp analys av hur det går till.

Den växelverkan mellan migrationskontroll och andra policyområden som avhandlingen belyser skulle kunna tas ett steg längre. Forskaren i internationella relationer, Noora Lori (som inte förekommer i Kazemis arbete), har genom en historisk analys visat hur en hetsig migrationskontroll skapar ett sluttande plan mot en auktoritär samhällsordning. Ofta sker detta genom stegvisa (till synes godartade) lagändringar som presenteras som nödvändiga för att skydda nationen från "olagliga" infiltratörer (Lori 2020 s. 129). "Migrationsspöket som ett säkerhetsshot" spelade exempelvis en nyckelroll i uppkomsten och konsolideringen av ett autokratiskt styre i Förenade Arabemiraten från 1960-talet och framåt. Makthavare i Storbritannien var i allra högsta grad involverade, när regleringar av mobilitet användes för att legalisera och legitimera det auktoritära styrelseskicket. Resultatet är att övervakningskapaciteten ständigt vinner i kamper om rättigheter, inklusive rättigheter för landets medborgare (Lori 2020 s. 129). Migrationsspöket som ett nationellt säkerhetsshot syns även i liberala demokratier. Är dessa egentligen så annorlunda, och mer lagenliga, än sina mindre demokratiska motsvarigheter genom det ständiga upphävandet av rättsstatliga ideal? (Lori 2020 s. 130)?

När jag skriver den här texten väntar många av de skyddssökande flyktingungdomarna ännu i osäkerhet på någon sorts trygghet och kanske upprättelse. Deras stödnätverk kräver innerliga ursäkter. Det kan inte en doktorsavhandling ge. Men den kan, som i Kazemis fall, bidra till nya allianser som skapar ett samhälle där inte någons liv blir ett spillbart liv. Ett välfärdssamhälle.

Anna Lundberg

Professor i välfärdsrätt, Linköpings universitet.

Referenser

- Ahlborg, K., Forsberg, O., Aschberg, R., Dickson, S, Hagberg, S. (2016), Stort polispådrag i centrala Stockholm, published by Aftonbladet 2016-01-29, [<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/m6VG7q/stort-polispadrag-i-centrala-stockholm>]
- Dahlgren, P. (2018) in Nord, L., Grusell, M., Bolin, N., Falasca, K., (2018), Snabbtänkt, Demicom rapport 38, Published by Mittuniversitetet Sundsvall [<https://www.miun.se/siteassets/forskning/center-och-institut/demicom/demicomrapporter/snabbtankt20183.pdf>]
- Lundström, C., & Hübinette, T. (2020). *Vit melankoli: En analys av en nation i kris*. Makadam Förlag.
- Lori, N. (2020). Migration, time, and the shift toward autocracy. In *The shifting border* (pp. 118-138). Manchester University Press.
- Proposition 2004/05:136 *Stärkt skydd för ensamkommande barn*
- Proposition 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn* Proposition 2012/13:162 *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn*
- Proposition 2015/16:43 *Stödboende - en ny placeringsform för barn och unga*
- Proposition 2016/17:121 *Åldersbedömning tidigare i asylprocessen*
- Proposition 016/17:133 *Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå*
- Proposition 2017/18:252 *Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd*
- Shamir, R. (2008). The age of responsabilization: On market-embedded morality. *Economy and society*, 37(1), 1-19.
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- SOU 2017:103 *Betänkande av Utredningen om lagliga asylvägar*
- Tamas, G. (2010) *De apatiska*. Stockholm: Natur & Kultur.

Nya böcker

Nina Björk (2020) *Om man älskar frihet. Tankar om det politiska.* Wahlström & Widstrand.

”Varför pratar vänstern inte om frihet?” Frågan ställdes av en vän till mig, något år före valet 2014. Som jag minns det kritiserade han den breda vänsterns oförmåga att föra fram sin politik som ett frihetsprojekt. Tanken var väl inte ny för mig, som vid tidpunkten ägnat många år åt vad jag uppfattade som socialistisk kritik av vänstern genom lokalt rörelsearbete, men den var ändå frisk, upplyftande på något sätt. Socialism som frihetsprojekt hade kanske glömts bort i motståndet mot de ständiga valfrihetsreformerna i välfärden? Jag fann resonans av min väns fråga i den tidigare socialdemokratiska skol- och kulturministern Bengt Göransson's essä *Tankar om politik* (2010, s. 119f.):

Valfriheten privatiserar; jag väljer för mig, du för dig, och om du väljer fel är det din ensak. Friheten är däremot oändlig och har bara en enda men mycket viktig begränsning: man får inte hindra andra att röra sig på samma fält som jag. Friheten kommer därför att i motsats till valfriheten socialisera, den förutsätter gemenskap, respekt för andra och blir inte möjlig i ojämlika samhällen.

Jag vet inte om Nina Björk läst Göransson. Hon ger åtminstone ingen explicit referens, men citatet ovan hade lika gärna kunnat skrivas av henne i hennes senaste bok, vars titel lite lustigt lika gärna hade kunnat pryda Göransson's text: *Om man älskar frihet. Tankar om det politiska* (2020). Björks bok är en uppgörelse med det liberala idégodset: värdeord och ideal som hon i egenskap av socialist menar sig hålla med om, men som hon anser att den liberala politiken i ett kapitalistiskt produktionssätt inte kan tillgodose. Det är en argumenterande och driven berättelse som tar läsaren från diskussioner om meritokrati och demokrati till konstruktivism och moral. Allt är genomsyrat av en argumentationsteknik där Björk försöker genomtränga samtida liberala debattörers tankar om individualitet, frihet och jämlikhet. Hon vill driva dessa idéer till sin spets för att på det viset blottlägga paradoxer och konflikter i den liberala ideologin. Emellanåt tar hon det medvetet så långt så att det skapar överklig-

hetskänslor, *reductio ad absurdum*, men hela tiden används argumentationstekniken för att påvisa oförenligheten av liberala värden med kapitalistisk produktion.

Ett av de tydligaste exemplen på denna argumentationsteknik är när Björk (s. 19ff.) driver den liberala förståelsen av jämlikhet så långt att hon kommer till slutsatsen att familjen är ett problem för jämlikheten och således måste tas ur ekvationen. Logiken är följande: Det liberala jämlikhetsidealet strävar efter *jämlika möjligheter*. Med jämlika möjligheter blir konkurrensen och fördelningen av positioner i samhället rättvis, i meningen att ojämlikheten i utfall är baserad på egen ansträngning, flit och hårt arbete. Konkurrensen ska inte vara beroende av faktorer som den enskilde inte kan påverka, som till exempel kön och social bakgrund (meritokrati). Hur ska jämlika möjligheter skapas i en liberal meritokrati? Jo, genom exempelvis förbud av diskriminering baserat på dessa icke-valda egenskaper, men också genom skolans och förskolans uppdrag att jämna ut skillnaderna mellan barns bakgrund. På många sätt skulle det lika väl gå att argumentera för socialt arbete som ytterligare en insats för att skapa förutsättningar för en rättvis tävling om positionerna i samhället. Tänk bara på socialtjänstlagens (2001:453) så kallade portalparagraf (1 kap. 1 §) som uttryckligen skriver att socialtjänsten ska främja "jämlikhet i levnadsvillkor". Vad betyder detta om det inte syftar till strävan efter jämlika möjligheter i syfte att skapa en så rättvis tävling som möjligt? Men varken diskrimineringslagar, förskola/skola eller socialt arbete förmår skapa jämlika möjligheter, vilket i sin tur innebär att det ojämlika utfallet inte kan uppfattas som rättvist i och med att social bakgrund uppfattas som en illegitim grund för ojämlikhet enligt idealet. Den enda kvarvarande tekniken i den liberala arsenalen är således, enligt Björk, att förhindra barns fördelar av det ojämlika utfallet bland deras föräldrar. Den sociala bakgrunden måste raderas, vilket i längden betyder att barn inte bör uppfostras i sina familjer.

Björks argumentation följer denna uppställda logik, men givetvis förespråkar ingen liberal debattör att barn bör uppfostras utan inflytande av sin familj, inte ens för målet att skapa en rättvis meritokrati. Björk är högst medveten om detta men menar att detta är på grund av att meritokratiförespråkarna inte inser konsekvenserna av sitt eget ideal. En rättvis tävling i ett samhälle med ojämlikhet i utfall kräver att de mekanismer som skapar ojämlika möjligheter utplånas, vilket till största del är barns sociala bakgrund. Ingen förespråkare av meritokrati kan alltså tro att den rättvisa tävlingen är möjlig. Att lyfta upp meritokrati som ideal blir således en legitimering av ojämlikhet, vilket är hela poängen med Björks argumentation.

På många sätt är det denna diskrepans mellan uttryckta ideal och praktisk politik som Björk vill komma åt i sin kritik av liberalismen. Björk exemplifierar med när den liberala debattören Hanne Kjöllner kritiserar företaget Telge Tillväxt AB för dess språkbruk. Företaget benämner de arbetslösa personer de hyr ut till företag som *resurser*, vilket Kjöllner reagerar på som en hemsk beskrivning av människor. Människor ska väl

inte beskrivas som utbytbara varor! Kjöllers indignation är en "längtan efter ett språk som bättre döljer vissa praktiker", skriver Björk (s. 148). I sann marxistisk anda skriver Björk att företagets benämning endast är ett uttryck för sanningen: som lönearbetare hoppas vi alla på att bli uthyrda eller köpta som varor, det är själva poängen.

Det blir tydligt ett tag in i boken att Björk skrivit vissa avsnitt för och i polemik med medias liberala skribenter; Hanne Kjöllner, Per Svensson, Mattias Svensson. Det är avsnitt som nästan liknar episoden i Lukas Moodyssons film *Tillsammans* (2000), när Olle Sarris karaktär Erik inför livgardet vid Stockholms slott säger: "Ta inte det här personligt men du är ju så jävla dum i huvet, du är ju så jävla lurad." Att Björk skäller ut liberala skribenter för att de inte förstått begränsningarna i liberalismens frihetsbegrepp blir lite som att Erik skäller ut soldaten vid slottet för att inte kungahuset används till bostäder. Frågan kan ställas huruvida de verkligen är lurade eller endast utför sina uppgifter utifrån de positioner de har.

Språket som analysobjekt är för Björk inte endast intressant i denna diskrepans mellan det som sägs eller skrivs och praktiken. Språket följer henne genom hela boken som en väg till förståelsen av människan som en kollektiv varelse; hur uppstår språk om inte i interaktion med andra? Denna förståelse leder Björk (s. 162ff.) till en diskussion om just den mänskliga naturen – finns den och vad består den i så fall av? Björk förstår till exempel förmågan till språk som en *potential* som existerar naturligt i alla människor men som inte realiseras utan interaktion med andra. Denna diskussion tar Björk (s. 168f.) till skapandet av en etik grundad i den mänskliga naturens fakta: mänsklighetens gemensamma behov och kapaciteter. Det är en intressant utgångspunkt att ta fasta på människors gemensamma behov och kapaciteter som konstituerande den mänskliga naturen och därifrån göra vad hon kallar för *ett kvalitativt språng*: från beskrivning till värdering. Om den mänskliga naturen innehåller behovet för en människa att äta (eller inta näring) för att överleva så kan värderingen skapas utifrån det: människor *bör* få tillräckligt med mat och det är moraliskt *felaktigt* om man inte får det. Etik grundat i behov är radikalt annorlunda än etik grundat i på förhand fastställda värden, oavsett om det är lyckan och nyttan i utilitarismen eller den religiösa etiken som finner grunden i gud. Att utreda vilka dessa universella och eviga mänskliga behov och kapaciteter kan tänkas vara är för mig en naturlig fortsättning på Björks resonemang. Dessvärre är hon inte intresserad av den ansatsen. Poängen för henne är snarast att påvisa existensen av en mänsklig natur och ställa detta i polemik mot hur socialkonstruktivismen blivit alltmer tongivande i samhället.

Björks resonemang om konstruktivismens framfart i samhället, både inom akademien och i relation till politik och samhällsdebatt, är för mig de mest intresseväckande sidorna i boken. Varför är det diskussionen om socialkonstruktivism som är mest intressant för mig i Björks bok? Jag måste erkänna att jag är osäker. Björks inledande kapitel är tydligt grundade i en diskussion om kapitalismens ideologiska konsekven-

ser, ett ämne som till stor del intresserat även mig, både akademiskt och politiskt. Ändå, eller kanske därför, framstår dessa avsnitt i Björks bok som minst tankeväckande och kittlande. Är det termen "gammal skåpmat" jag letar efter?

De första gångerna jag akademiskt kom i kontakt med konstruktivistiska tankegångar, kunde jag inte göra annat som politisk socialist än att rata dem som idealistiska, relativistiska och med noll relation till den materiella verkligheten. Jag var snabb med att relatera konstruktivismen till den liberaliserade vänster jag politiskt tampats med och som populärt betecknats som *identitetspolitik*. Jag tyckte mig se idealistiska tankegångar överallt och var generös i min inkludering av problematiska perspektiv, från kön som konstruktion enligt Butler till klass som kultur, identitet, smak enligt Bourdieu. I mina funktionshindersstudier vid Malmö högskola (numera universitet) kritiserade jag en föreläsare i intersektionalitet för att denne inte på ett för mig tillfredsställande sätt kunde redogöra för hur klass som position i produktionen passade in analytiskt som intersektion med funktionsnedsättning. Jag såg endast en klassförståelse som begränsades till Webers statusbegrepp och aldrig diskuterades materialistiskt.

Efter ett antal års akademiska studier ser jag nu att konstruktivistiska förhållningsätt kan vara givande, men framför allt epistemologiskt. Frågor om *hur* företeelser konstrueras blir högst relevanta i exempelvis fältet av intellektuella funktionsnedsättningar som jag för tillfället är intresserad av. Jag har till exempel tagit till mig mycket av Niklas Altermarks (2016; 2017) arbete den senaste tiden och bland annat funnit värde i hans kritik av idén om medborgarskapet som en inkluderande funktion för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Konstruktionen av personer med intellektuell funktionsnedsättning som inkluderade i medborgarskapet är lika mycket, fast med annat uttryck, en maktmekanism som konstruktionen av gruppen som institutionaliserade patienter. Denna foucauldianska ingång till intellektuell funktionsnedsättning som konstruktion motsäger inte den materiella förståelsen av intellektuell funktionsnedsättning som nedsatt arbetsförmåga i en kapitalistisk produktion. "Lönsamhetens princip gäller alla", skriver Björk (s. 215), och om inte ens arbetsförmåga i kapitalistisk produktion är just lönsam, då är den inte heller intressant och leder till exkludering. Som kritik av Björks resonemang menar jag alltså att konstruktivistisk epistemologi mycket väl kan samexistera med materialistisk ontologi. Världen och dess innehåll behöver inte betraktas som en total social konstruktion för att man ska se värdet av att förhållanden många gånger får mening inför oss just som konstruktioner i diskurs.

Björk (s. 205ff.) beskriver att konstruktivistiska tankegångar sipprat ut från de akademiska rummen och skapat ett sammanhang där både politik och allmänhet i hög grad är intresserade av olika konstruktioner av förhållanden: frågor kring hur vi kan förändra bilden av ett fenomen har kanske ersatt frågor om hur fenomenet i sig

ska förändras. Det är en materialistisk kritik av tanken på språkets, idéns och tankens makt. Samtidigt hoppas Björk (s. 187) på något plan att både konstruktivistisk vänster och konstruktivistisk feminism har samma mål som hon: socialism och ett samhälle där genus inte spelar roll, men hon kritiserar deras idealism. Jag funderar om Björks mål faktiskt är de samma som hos konstruktivistisk vänster/feminism? Kan ontologisk konstruktivism, i betydelsen att verkligheten är subjektets föreställningar, formulera kollektivistiska mål som socialiserad produktion och förintade könsroller? Eller blir målet snarare subjektets frigörelse från kapitalistisk produktion och förtryckande könsroller?

Sammanfattningsvis vill jag avsluta med det jag framför allt tar med mig från Björks bok:

1. *Reductio ad absurdum* är en effektiv argumentationsteknik, just på grund av dess uttröttande egenskap att dra saker till sin spets. Vårt liberaliserade samhälle är möjligtvis oförmöget att se alla konsekvenser av uppställda ideal.
2. Att utgå från universella mänskliga behov för att skapa en sammanhållen etik är ett perspektiv som på ett fruktbart sätt lyfter kritik mot den relativism som konstruktivister emellanåt uttrycker, där mänskliga beteenden och förhållanden blir svåra att kritisera: "Vem har rätt att definiera vad som är bra för någon annan?"
3. Konstruktivism är kanske inte en gångbar väg om målet är av universell politisk karaktär, till exempel socialiserad produktion, men kan ge teoretisk tyngd till den metod vi ofta ändå använder oss av i mötet med empiri: frågor om hur, mening och motiv.

Sebastian Hällund

Student masterprogrammet i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Referenser

- Altermark, N. (2016) *After inclusion. Intellectual disability as biopolitics*. Lunds universitet.
- Altermark, N. (2017) The post-institutional era. Visions of history in research on intellectual disability. *Disability & Society*, 32(9): 1315–1332.
- Göransson, B. (2010) *Tankar om politik*. Stockholm: Ersatz.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*

Vägledning till författarna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B**PP****Sverige, Port Payé**

SOCIALVETENSKAPLIG TIDSKRIFT utges av FORSA (Förbundet för forskning i socialt arbete). Tidskriften kommer ut med fyra nummer per år och speglar den vetenskapliga utvecklingen och diskussionen inom hela det sociala området. I tidskriftens redaktion och redaktionsråd ingår kvalificerade forskare från discipliner som socialt arbete, sociologi, psykologi, juridik, statsvetenskap, etnologi, historia och samhällsmedicin. Tidskriften vänder sig såväl till aktiva forskare som till dem som är intresserade av utveckling och kunskapsförmedling inom sociala verksamheter, t.ex. kommuner, landsting eller statliga verksamheter.

FORSA
FÖRBUNDET FÖR FORSKNING I SOCIALT ARBETE

ISSN 1104-1420