

SOCIAL VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 30 • Nummer 2 • 2023

Kriminalvården och barnkonventionen

Annelie Björkhagen Turesson & Annika Staaf 519–540

Den mätande socialtjänsten – användning av individbaserad systematisk uppföljning av insatser

Petra Höglund, Torbjörn Forkby & Jesper Johansson 541–561

Migration som orsak till samhällets problem – hur påverkar narrativet kommunal verksamhet?

Carlos Rojas 563–581

Mellan empowerment och disempowerment – koordinerande arbete för nyanländas och utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden inom lokal aktiveringspolitik

Jesper Johansson, Anna-Maria Marekovic & Åsa Söderqvist Forkby 583–603

Barnets bästa vid assisterad befruktning – bedömning av föräldrapotential vid behandling med och utan donerade könsceller

Judith Lind 605–626

Det relativa ickevalet – en kritisk diskursanalys av valfrihet inom äldreomsorgen i Sverige

Maria Söderberg 627–648

Forum: Den vetenskapande socialtjänsten – hur en social medieplattform kan göra vardagens verkstad till vetenskap

Åsa Tjulin, Pernilla Krasser & Carolina Klockmo 649–660

Debatt: Försörjningsstöd är inte förtidspension

Jan Thorson 661–666

Nya böcker

667–674

Ny avhandling

675–678

Lyrisk

679–680

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:

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

Redaktionssekreterare:

Doktorand Elise Johansson Jansson, e-post elise.johansson.jansson@liu.se

Redaktionsledamöter:

Susanna Alakoski, Magnus Dahlstedt, Susanne Kelfve, Martin Klinthäll, Anna Lundberg,
Catrin Lundström, Dimitris Michailakis, Karin Osvaldsson Cromdal, Johanna Sköld,
Annika Taghizadeh Larsson, 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.

Annonsspriser:

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

Språklig bearbetning engelska: AAR Translator

Layout: RPform

Tryck: Norra Skåne Offset, Hässleholm

ISSN: 1104-1420 (tryckt)

ISSN: 2003-5624 (elektronisk)

© Författarna och Socialvetenskaplig Tidskrift

Annelie Björkhagen Turesson & Annika Staaf

Kriminalvården och barnkonventionen

The Swedish Prison and Probation Service's and the UN Convention on the Rights of the Child

Children belonging to incarcerated parents are typically a marginalised group within society who are often devoid of efficient support. This article discusses the realisation of children's rights within the Swedish Prison and Probation Services based on the perspectives of staff members. This qualitative study has employed data collection through thematic interviews with staff at five institutions. In this article, the following four themes have been discussed: *the difference in children's rights based on a parent's gender, the rights of a child to contact their incarcerated parent, the participation of a child within the Swedish Prison and Probation Services, and the staff's thoughts on the Prison Service's child rights perspective, current and future*. The results display traditional norms continue to steer work within the Swedish Prison and Probation Services, partly creating differences in how children's rights are realised, resulting in largely unseen parenting from fathers. There exist good examples of such realisations; however, a child's perspective is largely influenced by staff commitment and individual interests. In implementing the CRC, respondents suggested an accompaniment of children placed in central units with their parents to provide the necessary support from educated staff. Furthermore, there is an additional desire for improved cooperation with social services.

Keywords: Prison and Probation Services, Children, CRC, Incarcerated parents

Annelie Björkhagen Turesson är fil.dr i socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Malmö universitet.

Annika Staaf är docent i socialt arbete med inriktning rättsvetenskap vid Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Kontakt: annelie.bjorkhagen.turesson@mau.se

Inledning

I Sverige har ungefär 8 000 barn en eller båda sina föräldrar i fängelse. Det är en osedd grupp i samhället och stödet till barnen brister inom en rad områden (Socialstyrelsen 2018). Kriminalvården kommer i kontakt med många av dessa barn när spädbarn medföljer sin förälder i fängelse, när barn kommer på besök eller i samband med telefonsamtal mellan föräldrar och barn.

Barn till frihetsberövade föräldrar är en utsatt grupp, eftersom de ofta erfar händelser som separationer, stigma och en förlust av föräldraomsorgen. När en förälder frihetsberövas sker det ofta plötsligt och utan att föräldrarna har kunnat förbereda barnet på separationen. Barnet har begränsade möjligheter till information om hur föräldern mår i häktet eller på anstalten (Socialstyrelsen 2018). Aktuell forskning har visat att det finns ett signifikant samband mellan långvariga separationer och att barnet utvecklar en otrygg, undvikande anknytning (Bryant m.fl. 2017). Forskning visar att socioekonomiska faktorer över tid har stor påverkan på individers hälsa (Marmot m.fl. 2010).

Kombinationen av samvarierande riskfaktorer i familjen och bristande stöd innebär att risken ökar för brottslighet och graviditeter under tonårstiden för de barn som har haft en förälder i fängelse. Betydligt färre av dessa barn får anställning under ungdomsåren, jämfört med övriga ungdomar inom åldersspannet. Risken är särskilt hög för de barn som kommer från de mest utsatta familjerna (Dobbie m.fl. 2018).

De barn som placeras med sina föräldrar i fängelse kan drabbas särskilt hårt om samarbetet mellan socialtjänst och kriminalvård är bristfälligt. Enligt fängelselagen (SFS 2010:610) härnäst benämnd FÄL, kan Kriminalvården medge att intagen får ha med sig sitt spädbarn i fängelse om socialtjänsten bedömer att det är till barnets bästa. Under åren 2019–2022 har 22 barn medföljt sin förälder i fängelse.¹ Lagstiftningen är könsneutral, vilket innebär att såväl mödrar som fäder kan ta med sig sina barn under verkställigheten. Det är emellertid endast mödrar som hittills har haft med sig barn i anstalt. Justitieombudsmannen (2017) konstaterade, efter kritik från Opcat-inspektionen,² att situationen för gravida och intagna med medföljande barn inte uppmärksammades på enhetligt sätt av Kriminalvården när det gällde planering, placering och verkställighet av straff (JO, dnr 1086–16), något Kriminalvården emellertid strävat efter att bättra (Kriminalvården 2016/rev. 2022).

Anstalter skiljer sig åt vad gäller standard på besöksutrymmena. Flera anstalter för män saknar till exempel besökslägenheter (Kriminalvården 2021). Det är också

1 Enligt M. Wolinder, handläggare på Kriminalvårdens huvudkontor, i personlig kommunikation, 2021, 9 september.

2 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat), som Sverige anslöt sig till 2005, medför att det i Sverige regelbundet genomförs inspektioner med syftet att övervaka protokollets efterlevnad, se <https://www.jo.se/sv/Opcat/>

vanligt att intagna byter anstalt under verkställigheten, vilket resulterar i att besöken kan bli oförutsägbara och otrygga för barnet som hälsar på (Kriminalvården 2013). Socialstyrelsens kartläggning från 2018 fann att det inte finns något riktat stöd till målgruppen barn, förutom det som ideella organisationer har att erbjuda. I såväl Barnombudsmannens rapport (2004) som i Socialstyrelsens kartläggning (2018) framhölls att det existerade brister i samverkan mellan berörda myndigheter, särskilt i kontakterna mellan socialtjänsten och Kriminalvården.

Sveriges riksdag beslutade 2018 att inkorporera FN:s konvention om barnens rättigheter, hädanefter barnkonventionen, som svensk lag. Den trädde sedan i kraft 2020 (prop. 2017/18:186). Barnkonventionen har varit bindande för Sverige sedan den ratificerades år 1990, men dess tillämpning har blivit kritiserad eftersom tillsynsmyndigheter och andra inte ansett att den tas på allvar när det kommer till praktiskt genomförande av barns rättigheter (BO 2020, UNICEF 2017). Genom att göra barnkonventionen till lag ska barns konventionsrättigheter bli tydligare, framför allt för dem som har att tillämpa dem praktiskt (prop. 2017/18:186 s. 65 f.). Kriminalvården liksom annan offentlig verksamhet är därför skyldiga att ha ett barnrättsperspektiv (Kriminalvården 2016/rev. 2022).

Inkorporeringen av barnkonventionen utgör ett viktigt steg på vägen att tydliggöra barns rättigheter, men det allra viktigaste steget är att barnkonventionen realiserar i praktiken för barnen.

Syftet med den här artikeln är att analysera hur Kriminalvårdens personal resonerar om barnkonventionens grundprinciper: artikel 2, *barns rätt att inte diskrimineras*, artikel 3, *om barnets bästa*, artikel 6, *om rätt till liv, överlevnad och utveckling*, och artikel 12, *rätt till delaktighet och inflytande*, för barn med frihetsberövade föräldrar. Studien är kvalitativ och datainsamlingsmetoden består av tematiserade intervjuer med nio personal vid fem kriminalvårdsanstalter.

Våra frågeställningar rör Kriminalvårdens praktiska genomförande av barnkonventionen:

Går det att se skillnader i hur personal inom Kriminalvården resonerar om barns rätt till kontakt med sina intagna föräldrar som kan antas vara beroende av föräldrarnas kön (artikel 2)?

1. Hur beskriver personalen att rätten till kontakt, information och delaktighet för barn till frihetsberövade föräldrar genomförs (artiklarna 3, 6 och 12)?
2. Hur uppfattar anställda inom Kriminalvården arbetet med att implementera ett barnrättsperspektiv i sitt arbete?

Barn med frihetsberövade föräldrar

Barn som har en förälder i fängelse ökar kraftigt i många länder i västvärlden (Rubenstein m.fl. 2021). En amerikansk studie visar att risken ökar för barn att utveckla ett antisocialt beteende, psykisk ohälsa och drogmissbruk om de har haft en förälder i fängelse under barndomen. Forskarna menar emellertid att det är svårt att särskilja om det är fängelsestraffet i sig eller de konsekvenser som fängelsestraffet kan ge upphov till som orsakar barnens negativa utveckling. Studien visar också att det är svårare för barn att ha en mamma i fängelse än en pappa, och de mår sämre om fängelsemiljön ter sig mer bestraffande. Enligt Murray och Farrington (2008) bör barn skyddas från de skadliga effekter som ett fängelsestraff innebär genom att Kriminalvården arbetar stödjande och familjeinriktat. Amerikanska långtidsstudier har visat att särskild utsatthet under barndomen, som till exempel att föräldern varit frihetsberövad, kan fortplanta sig genom generationer vilket skapar skillnader i hälsa, utbildning och socioekonomi (Gifford m.fl. 2019).

Dobbie m.fl. (2018) visade att det finns ett samband mellan ekonomisk utsatthet och barn med fängelsedömda föräldrar. Effekten var koncentrerad till de barn som kom från de mest missgynnade familjerna. I en studie, finansierad av Socialstyrelsen, som inkluderar ett slumpmässigt urval av 2 500 unga vuxna i Sverige (ålder 20–24 år), visade resultatet att barn till frihetsberövade föräldrar var överrepresenterade vad gäller depressiva symptom samt adhd. Forskarna menar att de ungas depressiva symptom kan förklaras av att det generellt är en svår barndomsupplevelse att tvingas skiljas från en förälder på grund av att hen ska avtjäna ett fängelsestraff. Unga män var mer sårbara än kvinnor och var överrepresenterade inom ångestproblematik (Källström m.fl. 2019).

Enligt en svensk studie uppger flertalet barn med en förälder i fängelse att de trivdes bra i skolan men studien visade också att de, i större utsträckning än andra, hade gått i specialundervisning och fortsatte inte studier i gymnasiet (Nylander m.fl. 2018). Studien av Hagen m.fl. (2005) menar att föräldrarnas fängelsevistelse gör det svårt för föräldern att fungera som ett stöd för barnet i vardagen, som till exempel vid läxläsning och fritidsaktiviteter. Sociala relationer och stöd från föräldrar är av stor betydelse för barnets utveckling (Broberg m.fl. 2020). Unga vuxna som hade haft en förälder i fängelse under uppväxtåren kände sig betydligt mindre älskade av såväl mamma som pappa än de som inte hade haft det. Skillnaden bestod även mellan grupperna när det gällde benägenheten att söka stöd hos sina föräldrar (Nylander m.fl. 2018). Av den mycket ringa forskning som tar avstamp i svensk kriminalvård och dess kontakter med barn existerar det inte några studier som är kopplade till barnkonventionen eller ett barnrättsperspektiv.

Barnrättsperspektiv i Kriminalvården

Barns rättigheter har en lång historia som kan förknippas med den syn på barn och barndom som varit rådande (Lindholm 2014). De rymms numera inom folkrättens mänskliga rättigheter, särskilt i barnkonventionen, men även andra konventioner berör barns rätt. Ett *barnrättsperspektiv* innebär dels att ta hänsyn till de mänskliga rättigheter som barn har i konventioner och annan lagstiftning, dels att säkerställa barnens rättigheter i åtgärder och vid beslut som rör barn (prop. 2009/10:232). Som nämnts är framför allt de fyra grundprinciperna i artiklarna 2, 3, 6 och 12 av betydelse, men det går att anknyta artikel 9 (.3), som handlar om *barns rätt till regelbunden kontakt med sina föräldrar*, med artiklarna 3 och 6 om *barnets bästa* och *rätten till utveckling*. Det går att göra detsamma med artikel 17, *barns rätt till relevant information*, med artikel 12, *rätten till delaktighet*. En viktig förutsättning för att barn ska kunna utöva sina rättigheter är att de har kännedom om rättigheternas existens (Englundh 2009). I propositionen till fängelselagen (prop. 2009/10:135) stadgas att

[...]Kriminalvården ska också särskilt uppmärksamma ett barns behov och rättigheter i sin egenskap av nära anhörig till en intagen. Det kan avse såväl behovet hos ett barn av att upprätthålla kontakt med en förälder som är frihetsberövat som behovet av att ingripa till skydd för ett barn.

Det innebär att såväl barnets kontakt med föräldrar i fängelse som att gripa in om kontakten inte fungerar är prioriterade åtgärder för Kriminalvården i sina möten med barn. Kontakter mellan förälder och barn, antingen mera stadigvarande som medföljande barn eller av mera temporär natur som vid besök, är av intresse när Kriminalvårdens barnrättsperspektiv granskas.

I 2 kap. 5 § i fängelselagen ställs kravet att det är till *barnets bästa* om ett medgivande att ha spädbarn i anstalt ska erhållas. Bestämmelsen är utformad könsneutral, så att såväl män som kvinnor kan ha spädbarn med sig i anstalt. Med spädbarn avses i detta sammanhang barn under de första levnadsåren. För att kunna bedöma vad som är till barnets bästa, krävs att Kriminalvården samråder med socialtjänsten innan en intagen medges att ha sitt spädbarn hos sig (prop. 2009/10:135 s. 127 ff.). Ett sådant medgivande kan enligt motiven vara förenligt med barnets bästa när den intagnes återstående strafftid i anstalt är kort eller utvisning av den intagne är nära förestående och det inte finns någon annan lämplig alternativ placering.

FN:s barnrättskommitté (2015) har uppmärksammat komplexiteten rörande barn med frihetsberövade föräldrar och menar att samhället har ett stort ansvar att förverkliga barns rättigheter. Dessutom stadgar kommittén att särskilt de yngre barnen behöver uppmärksammas och att båda föräldrarna är viktiga för barnens utveckling (ibid. CRS/c/SWE/CO/5).

Enligt Kriminalvårdens metodstöd för arbetet med barn ska ett barnrättsperspektiv löpa som en röd tråd genom hela verkställigheten (Kriminalvården 2016/ver. 2, rev. 2022). Här, liksom i handboken om arbetet med barnrättsperspektivet, (2016 s. 53 f.) uppmärksammas särskilt den anmälningsplikt som Kriminalvården har vid misstankar att ett barn kan fara illa, enligt reglerna om orosanmälan i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SFS 2001:453), SoL. De gäller såväl de barn som medföljer sin förälder i fängelse som de barn vilka kommer på besök eller annars har kontakt med föräldern på anstalten.

Avslutningsvis är det viktigt att lyfta fram studien av Heimer m.fl. (2018) vars resultat visade att om barn gavs möjlighet att göra sina röster hörda i frågor som gällde dem så blev de mer skyddade och stödet de erbjöds mer välmatchat. I annat fall var det föräldrarna som formulerade problemet, barnen fick skulden och hjälpen riktades inte mot det som var det verkliga problemet i familjen.

Metod och etik

Studien är kvalitativ och bygger på tematiska intervjuer med nio personal från fem kriminalvårdsanstalter. Två av dem är öppna (säkerhetsklass 3), medan två är slutna anstalter (säkerhetsklass 2). En anstalt har såväl öppna som slutna avdelningar och vi träffade enbart personal från de slutna avdelningarna. Studien har avgränsats i så måtto att vi inte har besökt anstalter med den högsta säkerhetsklassen (säkerhetsklass 1), eftersom barn mera sällan är på besök där. Inget medföljande barn har heller placerats i den typen av anstalter. Här följer en översikt av de fem anstalterna som ingår i studien:

Tabell 1. Kriminalvårdsanstalterna utifrån säkerhetsklass och kön på de intagna

Anstalt	Säkerhets-klass	Män/Kvinnor
M1	2	Män
M2	2	Män
M3	3	Män
K1	2	Kvinnor
K2	3	Kvinnor

Urvalet är strategiskt såtillvida att vi ville ha med såväl kvinno- som mansanstalter och som dessutom representerade olika säkerhetsklasser. Vi ville också att barnombuden skulle delta i intervjun om de befann sig på arbetsplatsen vid intervjutillfället, vilket gällde för fyra av de fem anstalterna. I nästa steg var urvalet ett snöbollsurval då verksamhetsansvariga på de respektive anstalterna fick bestämma vilka personer

som var lämpliga att intervjua (Creswell & Poth 2017). När data inhämtades deltog två personer i intervjun förutom på anstalt K2 där endast en person deltog, könsfördelningen är jämn. Samtliga nio informanter hade flerårig erfarenhet av arbete inom kriminalvården. Utöver barnombuden deltog kriminalvårdsinspektörer, kriminalvårdare och vid två tillfällen anstaltschefen. I resultatdelen har de benämnts med bokstäver, A–I tillsammans med numret för anstalten. Vi har också markerat om det är en anstalt för kvinnor (K) eller för män (M).



Bild 1. Barnanpassat besöksrum.

Datainsamlingen utfördes med hjälp av tematiska intervjuer som varade mellan 60 och 90 minuter och genomfördes på anstalterna. En intervjuguide användes vid intervjutillfällena där möjlighet till följdfrågor fanns (Bryman 2018). Intervjuerna spelades in, efter godkännande från samtliga deltagare. Inspelningarna transkriberades av artikelförfattarna eller av en extern transkriberingstjänst.

Tolkningen och analysen av materialet gjordes med utgångspunkt i *tematisk analys* (Braun & Clarke 2006). Inledningsvis läste vi vårt empiriska material många gånger för att se vilka teman som utkristalliserade sig ur materialet. Därefter plockades relevanta citat ut för att sedan sorteras in i respektive tema med syftet att skapa en överblick. Dessa teman korresponderade delvis med våra frågeställningar. Vi ville emellertid inte tvinga in materialet i våra förutbestämda föreställningar och därför ändrades de efter hand. Vi gick mellan data, de relevanta avsnitten i intervjuerna och analysen. Analysen var en upprepad ”fram och tillbaka-process”, inte en linjär, och där vi avsåg att tydliggöra hur barnkonventionen uppfattades och praktiskt användes av personal inom Kriminalvården (David & Sutton 2016).

Etik

Vi har anpassat oss efter våra respondenters önskemål om tid och plats för intervjuerna. Forskningsstudien är godkänd av Kriminalvårdens huvudkontor. Vi följer internationell standard för ansvarsfull publicering (Kleinert & Wager 2010). Såväl informanter som anstaltschefer har fått information om studiens upplägg, syfte och genomförande samt om de rådande villkoren för ett deltagande. Samtliga informanter är intervjuade i sin tjänsteroll och har lämnat samtycke till medverkan; anstaltscheferna har lämnat sitt samtycke till att studien får genomföras på anstalten.

För att skydda informanterna har uppgifter som kan röja deras identitet avidentifierats. Vi har inte avslöjat anstaltens namn, men utifrån studiens syfte har vi med uppgifter som beskriver säkerhetsnivå samt om anstalten tar emot kvinnor eller män. Anledningen till att dessa uppgifter finns med är att tydliggöra skillnaden mellan framför allt anstalter för kvinnor respektive män i sättet att hantera frågor om barn, men även graden av säkerhetsklass hade betydelse för detta.

Metoddiskussion

Metoden har såväl styrkor som begränsningar. Urvalet är begränsat till fem anstalter i Sverige med säkerhetsklasserna 2 och 3 och endast nio personer har deltagit. Det innebär att studien inte kan göra anspråk på generaliserbarhet. Styrkan är att samtliga intervjupersoner har lång erfarenhet av arbete i Kriminalvården och har god kunskap om Kriminalvårdens barnrättsarbete. Det empiriska materialet är också mycket omfattande och ger en detaljerad bild av hur personalen inom Kriminalvården resonerar om hur de arbetar med barnens rättigheter.

Resultat

I vårt empiriska material har fyra teman utkristalliserats: *skillnader i rättigheter för barnen beroende på föräldrarnas kön, barns rätt till kontakt med sina intagna föräldrar, barns delaktighet inom Kriminalvården och personalens tankar om Kriminalvårdens barnrättsperspektiv, nuvarande och framtida.*

Vi inleder med en resultatredovisning där vi kontextualiserar citaten i aktuell lagstiftning, riktlinjer och artiklar i barnkonventionen. I diskussionen kommer vi att analysera och diskutera materialet i relation till våra vetenskapliga frågeställningar, barnkonventionen och tidigare forskning.

Skillnader i rättigheter för barnen beroende på föräldrarnas kön

I det här temat undersöker vi om Kriminalvården säkerställer att barnen tar del av lika rättigheter oavsett om det är mamma eller pappa som är intagen. Utgångspunkten är

artikel 2 i barnkonventionen, som berör rätten att inte bli diskriminerad, och följer av artikel 2.2 att barnet ska skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av sina föräldrars ställning, verksamhet eller liknande.

I 2 kap. 5 § FÅL står det att en intagen får ta med sig sitt barn i fängelse om det kan anses vara till barnets bästa. Det är socialtjänsten som gör bedömningen, men det är Kriminalvården som fattar det slutliga beslutet. Enligt Kriminalvården (2018) har föräldern ansvar för sitt barn i samma omfattning och utsträckning som i frihet. Anledningen till att Kriminalvården började tillåta medföljande barn var att barnet behövde ammas för att överleva. Detta synsätt har förändrats och numera anges anledningen vara anknytningens betydelse för barns utveckling. Lagstiftningen är könsneutral, vilket innebär att även pappor kan ta med sig sina barn i fängelse om det är till barnets bästa. Inget barn har ännu medföljt sin pappa i fängelse.

Vi frågade våra informanter vilka överväganden och diskussioner som förs när en förälder vill ta med sig sitt barn i fängelse. I följande citat synliggörs att det finns en medvetenhet om anknytningens betydelse bland personalen.

Det är ju väldigt viktigt med anknytning, med en trygg anknytning för spädbarnet. [...] Ja, absolut spädbarn för anknytningens skull. Men sen tycker jag – ja, det är ingen rolig miljö. (M1, A)

Vi gör väldigt noggranna utredningar före placering. Socialtjänsten kommer alltid hit för att se förutsättningarna. De måste undersöka vem som sitter här och vad de har gjort för brott. Vi vill inte ta några risker utifrån barnet. Och sedan gör de en BBIC-utredning och vi gör den sista bedömningen om de kan vara här. [...] Det måste finnas goda förutsättningar för att mamman ska ta hand om barnet. Vi gör också en personutredning, vilket innebär att vi även tar hänsyn till brottets karaktär. Det har hänt att vi har sagt nej även om socialtjänsten har sagt ja. Vi trodde inte det hade varit till barnets bästa. (K2, I)

Det är inte oproblematiskt att Kriminalvården i slutändan är de som avgör vad som är till barnets bästa. Det är vidare rimligt att anta att allt fler föräldrar får avslag på sin ansökan att ta med sitt barn i fängelse de kommande åren på grund av platsbristen på landets fängelser (Sveriges Radio 2022). Enligt föreskrifter och allmänna råd om fängelse preciseras att med spädbarn menas barn under de första levnadsåren (KVFS 2011:1). Om Kriminalvården och socialnämnden lämnar ett samtycke till placering av barnet i anstalt har kriminalvården ett ansvar för att föräldern får nödvändig utrustning, lämplig bostad och sysselsättning för att ta hand om sitt barn (ibid. 2 kap. 7 § FARK fängelse). De har också ansvaret för att miljön är trygg för barnet (Kriminalvården 2018).

Nästa frågeställning handlar om hur anstalterna förbereder sig för att kunna ta emot föräldrar (män som kvinnor) och barn på bästa sätt:

Skulle frågan komma upp [att en pappa skulle vilja ta med sig sitt barn i anstalt] så får man ta ställning till det. Vi har fysiska möjligheter med andra rum och så. Med sexualbrottslingar hade jag nog sagt nä. Vi har så många som är offer för sexualbrott och man vill inte riskera. Man hade fått ha väldigt mycket avskiljning. De klienterna hade varit mycket isolerade från de andra. (M3, F)

På en av kvinnoanstalterna nedan har man erfarenhet och en tydlig handlingsplan när frågan om placering aktualiseras.

Vi har en paviljong där det finns åtta platser som har självförvaltning. Där vi brukar ha våra gravida kvinnor, kvinnor som blir mammor under tiden, eller att dom har barn med sig. Då gör vi om ett bostadsrum till lekrum, så att vi inte belägger hela. Sen är det ju att det blir en väldig bedömning av dom kvinnorna som ska sitta där tillsammans med mamman och barnet. (K1, G)

Citaten visar att skillnaderna är stora mellan anstalterna och där skillnaderna kan antas bero på föräldrarnas kön. Trots att en könsneutral lagstiftning har funnits i över tio år, och det dessutom är möjligt att ta med sig något äldre barn, är det fortfarande inget barn som medföljt sin pappa i fängelse i Sverige. Visserligen är det oftast så att det är mödrarna som tar hand om de yngre barnen, även utanför murarna, men med tanke på att 93 procent av alla intagna är män (KOS 2021) så är det rimligt att anta att åtminstone någon pappa under denna tioårsperiod velat ta med sig sitt barn i fängelse. Vi ställde frågan om *varför* ingen pappa har haft med sig sitt spädbarn i fängelse. Härvid framkommer att det existerar ett motstånd hos personalen mot att fäder tar med sig barn i fängelse:

Rent spontant, om det skulle trilla in en pappa så skulle jag säga att jag hade jobbat rätt hårt för att försöka få barnet härifrån. Det är ingen lämplig miljö för barn. Vi ser inte allt som sker. Det händer nog en del vad gäller droger av olika slag, psykiskt sjuka titt som tätt. Vi planerade för ett rum för pappa och barn här på anstalten. Det måste vi kunna främja. Det finns bra pappor också. Dessa tankegångar har helt försvunnit. (M3, E)

Anstalt M3 är en öppen anstalt utan staket eller murar. Citatet visar att det finns en viss ambivalens hos personalen trots att lagstiftningen är tydlig. Om Kriminalvården varken planerar eller förbereder för att intagna fäder ska kunna ta med sig sina barn i

anstalt så finns det en risk att detta kan bli ett skäl i sig att ge en pappa avslag när han ansöker om att ta med sig sitt barn i anstalt.

Nej. Jag tror inte att det finns nån (pappa som inställt sig med barn) i hela Sverige, faktiskt. Vad jag har hört. (M3, E)

Jag tror att det är den värsta utmaningen en manlig anstalt kan tänka sig. (M3, F)

Då skulle dom ringa oss. (M3, E)

På ytterligare en anstalt har man uttryckt liknande tankegångar. Där har man funderat över varför man hanterar frågan så olika beroende på den intagnes kön:

Jag tror att det är mer av tradition. Att man inte har tänkt på att männen har familj och barn. Att man inte jobbar med det. Man jobbar mest med straff. Jag tror att, och det gäller nog både män och kvinnor, att när man är här, då känner man sig lite värdelös som förälder, att man tänker att man inte kämpar för det heller, för att man tycker att man inte har förtjänat att va förälder. Man lägger ner det snabbt. Kaos eller? Vid egen inställelse med barn. Då hade vi väl fått ta och ordna det på något vis. (M2, C)

I citatet framkommer att det inte finns någon förberedelse inom Kriminalvården om en pappa vill ta med sig sitt barn i fängelse, utan det skulle troligtvis uppstå en kaotisk situation.

En informant menar att det hade underlättat om det hade funnits en särskild enhet där alla medföljande barn och deras föräldrar hade kunnat samlas:

Om jag säger så här: Egentligen är jag emot att ha barn i anstaltsmiljö. Helst av allt hade jag velat att Kriminalvården hade en byggnad utanför, som inte hör till och erbjuder en anstaltsmiljö. Att det skulle finnas en central enhet för hela Sverige. Det finns för- och nackdelar med det: all kompetens finns på plats men man kan inte använda sig av närhetsprincipen. (K2, I)

Enligt 2 kap. 1 § FÅL står det inget om ”närhetsprincipen”, det vill säga att geografisk närhet till barnen är bestämmande vid intagnas anstaltsplacering, utan myndigheten behöver om möjligt ta hänsyn till den intagnas behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplacering.

Kriminalvårdens riktlinjer är könsneutrala men resultatet visar sammanfattningsvis att föräldrar får olika förutsättningar beroende på kön. Ett annat exempel är att

det finns besökslägenheter på samtliga anstalter för kvinnor, men inte på alla för män. Detta påverkar naturligtvis barnens möjligheter till kontakt beroende på om pappa eller mamma sitter i fängelse och i förlängningen hur artikel 2.2 i barnkonventionen uppfylls.

Barns rätt till kontakt med sina intagna föräldrar

Enligt artikel 9 i barnkonventionen har barn rätt att träffa sina föräldrar regelbundet om det är till barnets bästa. För att ett barn ska kunna besöka sin förälder i fängelse krävs det i de flesta fall även att en vuxen följer med barnet, särskilt när barnet är yngre (Kriminalvården 2021). De barn som har en pappa i fängelse har ofta sin mamma kvar som omsorgsgivare och som kan följa med barnet men om mamma är i fängelse är det ofta svårare:

Det är vi ju inte så vana vid den varianten, av myntet – att det finns en pappa på utsidan som är ostraffad och som faktiskt får lov att komma hit. [...]. Dom flesta kvinnor här är väldigt ensamma. Vi har just nu två kvinnor som har – där pappan tar hand om sina barn på utsidan – och det är vi inte precis vana vid. (K2, I)

Vi frågade personalen på de olika anstalterna hur de tänker om barnets bästa och rätt till kontakt med sin förälder. I resultatet framkommer att Kriminalvården har en stor vana att hantera frågor som rör barn till intagna och att man i de flesta fall ser positivt på att barn och föräldrar har kontakt:

För mig är det inga bekymmer med besök för man ser hur de bemöter sina barn och hur barnen reagerar. Ofta är de väldigt glada över sina pappor. De tjoar och sträcker upp armarna. (M3, E)

Även om de flesta besök upplevs som positiva lyfter personalen även fram negativa aspekter av barnbesök:

Nackdelar [med besöken] är väl miljön. Gå in i [visitations-] bågen och möta personal klädda i uniform. Sen kommer pappa i de här grå kläderna. När de kommer hit så såg jag ett par gånger att barnen blev så vana vid oss, de sträckte sig automatiskt efter personalen. Visst tycker jag att det är jätteskönt att barnen känner tillit, samtidigt så, en jätteknepig känsla. (K1, H)

Kriminalvården har en viktig uppgift att underlätta besök mellan intagna och föräldrar och deras barn men även att vara observant på när besöket inte är till barnets bästa. Då ska myndigheten ingripa till skydd för barnet (prop. 2009/10:135). Flera informanter uppger att de arbetar för att besöken ska vara till barnets bästa:

Om vi ser det [att kontakten inte fungerar] så avbryter vi besöket och säger till den intagne att vi tänker göra en orosanmälan. Där måste vi vara tydliga. (K2, I)

Vi beslutar först om ett besök, alltså ett tillfälle och sedan följer vi upp det med den person som tar emot barnet hemma. Vi har även en regel där vi beviljar endast ett telefonsamtal åt gången. Där är socialtjänsten med och styr upp. Vi tänker också på resorna hit till anstalten. Med ett litet barn på 1–1½ år kan resorna vara ansträngande. Vi gör i så fall en orosanmälan till socialtjänsten. De gånger vi har fått backa är när tingsrätt och familjerätt har sagt att det ska vara umgänge. (K1, H)

Personalen berättade också att besök som inte fungerar avbryts, eventuellt görs en orosanmälan till socialtjänsten och ibland även en polisanmälan. De berättar att de lyssnar vid dörren till besöksrummet och "stör snyggt" genom att gå in och fråga om de behöver något. När föräldrarnas intresse står mot barnets uppger informanterna att socialtjänsten alltid kontaktas.

Som framkommit ovan behöver inte Kriminalvården, enligt 2 kap. 1 § FÄL, ta hänsyn till familjens bosättning vid val av anstaltsplacering, vilket medför att den intagne kan placeras långt från familjen. Inte sällan leder det till långa resor när barnet ska besöka sin förälder, ibland krävs det även övernattnings på hotell. Besöken kostar såväl tid som pengar och kan innebära en stor belastning för föräldern utanför murarna.

Säkerhetsfrågorna är av stor betydelse för Kriminalvården, vilket även påverkar barn på besök. Säkerhetsrutinerna skiljer sig åt beroende på anstaltens säkerhetsklass och om det till exempel finns misstankar om att den intagne använder besöken för att smuggla in saker (M1, B). Flera informanter berättar att de försöker göra det bästa av situationen så att barnen ska drabbas så lite som möjligt:

Vi har tyckt att dom här handjagarna eller visitationskontrollen, dom här, ser lite skrämmande ut, så jag bad faktiskt min mamma att sticka – vi har en katt och vi har en liten docka. Vi gjorde faktiskt en ganska medveten sak att vi bestämde när vi gjorde senaste omorganisationen att vi var medvetna om att första intrycket är väldigt viktigt, oavsett om man kommer som besökare eller om du kom som klient på inskrivning. Så vi har en *Solgrupp* som det heter. Dom ska vara bra föredöme, dom ska ha ett schysst bemötande, till alla som kommer hit första gången. (K1, G)



Bild 2. Stickade figurer att användas vid visitationskontrollerna.

Detta är ett bra exempel på hur barnkonventionen på ett okonventionellt sätt kan realiseras i praktiken och därigenom skapa värde för barnen. Det började med att de vuxna försökte leva sig in barnens situation och utifrån den känslan försökte förändra sina arbetsätt för att göra visitationerna mindre skrämmande. Här kommer ett annat exempel kopplat till besök:

Det värsta är när de använder barnen till att smugla saker. Vi har inte gjort det så ofta på barn men när en mamma försökte smugla in grejor på barnet då fick vi köra det på barnet [metalldetektor]. Jag är barnombud och har lite koll på det. Då lekte jag med barnen och de tyckte det var jättespännande. Det beror på hur man gör det. Det är aldrig barnens fel. De kan inte hjälpa vad vuxna gör. (M3, E)

Personalen uttrycker en tydlig omsorg om barnet och försöker göra det bästa av situationen. Det framkommer inte att Kriminalvården gjorde en orosanmälan, vilket borde ske vid situationer där en förälder använder sitt barn för att smugla in saker till den intagne föräldern.

Enligt artikel 9 (.3) i barnkonventionen har barn rätt att upprätthålla en kontinuerlig relation och kontakt med sin intagne förälder. En informant på en kvinnoanstalt säger att det är många kvinnor som inte alls får besök av sina barn:

Man kan ju säga att det är ganska få som har majoriteten av besöken. Det är inte alla som får besök. Det beror på många olika saker. Det är ju långt ifrån hemorten liksom. Familjen bor i Stockholm eller Göteborg eller så. Då är det inte så lätt att komma på besök. (K2, I)

I Sverige finns det sex anstalter för kvinnor och trettionio för män (Kriminalvården 2023). Det innebär att intagna kvinnor i allmänhet är placerade längre från hemorten än intagna män. En annan faktor som kan påverka att kvinnor inte så ofta får besök av sina barn är att det krävs att en vuxen följer med barnet till anstalten. Alla barn har inte vuxna runt sig som kan stödja barnet att upprätthålla en relation med sin förälder i fängelse.

För de barn som inte vill eller kan besöka sin förälder så är telefonkontakt ett viktigt alternativ:

När vi sitter med dem när de pratar i telefonen kan vi höra att de blir glada när de hör pappas röst. Det är någonstans en möjlighet att bibehålla kontakten med sin pappa och veta att han är ok. (M3, E)

Eftersom telefoninnehav är reglerat är det inte möjligt för barnen att ha telefonkontakt med sin förälder förrän utredningen är klar. En sådan utredning tar i allmänhet några veckor, vilket kan kännas som en lång väntan för ett barn. Det finns inte någon tydlig prioritering av barnsamtalen utan det är snarare ”djungelns lag” som råder (M1, A)³.

Enligt intervjuperson H på kvinnoanstalt 1 är det viktigt att relationen mellan föräldrar och barn bygger på föräldrarnas engagemang och intresse. Med det menas att den intagne måste passa tiderna som fungerar för den familj där barnet bor och avsätta en del av lönen för telefonsamtal. Kriminalvården och socialtjänsten har ett viktigt uppdrag att säkerställa att kontakten mellan barn och förälder utgår från barnets behov och dess bästa.

Barns delaktighet inom Kriminalvården

I det här avsnittet undersöker vi hur personalen vid Kriminalvården anser att barn görs delaktiga i Kriminalvårdens verksamhet. Temat utgår från artikel 12 i barnkonventionen som stadgar rätten för barnet att fritt uttrycka åsikter i alla frågor som rör det. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I anknytning till artikel 12 är även artikel 17 av intresse som stadgar att barnen har rätt till relevant information för att kunna ha åsikter och vara delaktiga.

³ Begreppet *djungelns lag* är ett direkt citat från en av våra intervjuer med barnombud på anstalt M1. Vi tolkar citatet som att telefontillstånden inte ordnas eller prioriteras utifrån barnens behov.

I citaten som följer går det att se att det pågår ett arbete med att implementera barnkonventionen på olika nivåer inom Kriminalvården för att underlätta barns delaktighet.

Vi har tillverkat några foldrar som vi kan skicka ut med information om hur det ser ut på anstalten så barnen får se hur föräldern bor. (K1, G)

Det är därför som den här webbsidan "Insidan" har startats. Det här från Kriminalvården, där barn ska kunna chatta med barn i liknande omständigheter, som har föräldrar i fängelse. Några frågor man kan få svar på: "Hur är det i fängelse?" Det är ett rent barnperspektiv – att dom ska känna sig delaktiga och få frågor och svar som dom kanske inte vågar ställa till mamma eller pappa när dom är på besök. (M1, B)

Följande citat visar att det även finns ett slags närhet och omtanke riktad mot de intagnas barn, vilka utgår från tankar om barnets bästa.

Jag tycker att det är bra som vi har det att ungarna får komma in och se hur pappa bor. De har föreställningar om hur det ser ut. Här finns det bröd och i kylan finns det fil. Om man ska ha sin pappa i fängelse så tycker jag att man ska ha de möjligheterna som man har här. I grunden är vi Kriminalvården och ska se till att straffen verkställs, sedan försöker vi göra det så bra som möjligt utifrån de regler vi har. (M3, E)

Det här avsnittet visar att personalen med små medel kan skapa förutsägbarhet och trygghet för de barn som berörs. Det är även ett sätt att skapa delaktighet och ge relevant information enligt artiklarna 12 och 17 i barnkonventionen.

Personalens tankar om Kriminalvårdens barnrättsperspektiv, nuvarande och framtida

Som en avslutande fråga har vi fångat upp personalens tankar om vilket stöd, såväl internt som externt, som kan behövas för att förverkliga barnkonventionen. Här ingår även tankar kring förbättrad samverkan med socialtjänsten om Kriminalvården ska kunna hävda att de har ett barnrättsperspektiv.

För det första så måste vi få i gång föräldracirkelarna, sedan tycker jag att vi har ett väl utvecklat barnperspektiv och konsekvenstänkande. Vi försöker också att vägleda alla kvinnor, ge dem valmöjligheter. [...] Utveckla besökslägenheten och besöken. Det gör vi ibland, att vi tar emot besök på vardagarna. Sen har vi lekt lite med tanken att tänk om man kunde få lov att nischa en viss del av anstalten för att det

skulle bli så bra som möjligt för barnen. Då har vi lekt tanken att vi kunde ha fler barn här, då skulle man kunna skapa en öppen förskolemodell, som hade varit sunt för barnet. (K2, I)

Det skulle ha varit nån nationell enhet med socialtjänst för dom som är frihetsberövade, så att man kan vända sig – dom skulle ta emot alla ärenden som rör oss i kriminalvården. Vi vill ha en nationell socialtjänst riktad mot Kriminalvården – en enhet och samsyn. (M3, F)

Jamen, det behövs nationell helhetssyn, oavsett myndighet. Det här med att sekretessen bromsar mer än den gör nytta i många fall faktiskt. Centralisering av socialtjänsten i relation till Kriminalvården. (M2, D)

Temat har delvis artikel 6 i barnkonventionen som huvudfokus där det allmänna, det vill säga olika myndigheter har att verka för att säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Resultatet visar att det ofta finns oro för de barn som finns på utsidan av murarna:

Vi har aldrig gjort det [orosanmälan] på något barn som är här utan det gäller barn som är ute. Ett barn som bor hos någon anhörig. Det kan vara att mammorna har varit oroliga själva. Jag har inte gjort så jättemånga men ... Vi gör det direkt när vi misstänker något. Samverkan med socialtjänsten varierar i kvalitet. Ingen skillnad mellan små och stora kommuner. (K2, I)

Skillnaderna mellan anstalter kan vara stora i arbetet med ett barnrättsperspektiv. Detta arbete påverkar till exempel hur många orosanmälningar som görs och engagemanget för de enskilda familjerna. I citatet nedan tydliggörs att anstalt K1, i samarbete med socialtjänsten, arbetar för barnets bästa och vill göra skillnad för en utsatt familj även om det innebär att man tänjer på regelverket:

Sen när det gäller barn i fängelse, vi har ju haft äldre barn här, som har varit omhändertagna under tiden som föräldrarna ska verkställa. Sen ska dom utvisas med föräldrarna och knyta an [...] Vi har haft barn som är fyra–fem. Jag tror att den äldste som vi hade, han var till och med sju. Han hade varit från henne länge. [...] Dom hade i princip aldrig träffats. Förutom något enstaka besök. Så blev lite knepigt för den lille killen. Men det gick, det föll väl ut och dom kom tillbaka till hemlandet och det var inga konstigheter, då var det mycket samarbete med socialtjänsten. (K1, G)

Att tvingas separera från en anknytningsperson vid två tillfällen är en stor påfrestning för ett barn (Broberg m.fl. 2020). Citatet ovan visar att barnet först hade fått bandet till sin intagna mamma avklippt och därefter till den familj som han hade vistats i de senaste åren. Det är viktigt att de som finns runt barnet gör sitt allra bästa för att stödja honom.

Det går att urskilja tre olika spår i personalens utsagor om förbättringar utifrån ett barnrättsperspektiv. Det första handlar om förbättringar på de olika anstalterna, som att ha föräldrakringor och rusta upp besöksrummen. Här framförs även att barnombuden bör vara med i samband med besök. Det andra spåret handlar om organisatoriska förändringar såväl inom som utom Kriminalvården. När det gäller förändringar inom Kriminalvården handlar det om att samla de medföljande barnen på en enhet för att i större utsträckning tillgodose barnens behov. Det andra förslaget tar sin utgångspunkt i de svårigheter som det innebär för Kriminalvården att samverka med ett stort antal socialförvaltningar över hela landet. Personalen menar att det hade underlättat deras arbete om det fanns en särskild enhet som enbart arbetar i relation till Kriminalvården och deras klienter. Det tredje och sista spåret handlar om att barnen inte har det bra i en anstaltsmiljö och att "någon annan" borde ansvara för dem. Denna åsikt vittnar om en frustration över att Kriminalvårdens uppdrag utökas från att hantera den frihetsberövade föräldern till att även omfatta medföljande barn i fängelse.

Diskussion

I studien har vi undersökt om det finns skillnader för barnen beroende på om de har en mamma eller pappa i fängelse. Lagstiftning och regelverk som styr Kriminalvårdens verksamhet är könsneutral, vilket innebär att oavsett om anstalten arbetar med män eller kvinnor har de samma regelverk att förhålla sig till (Kriminalvården 2016). Intagna, oavsett kön, har samma rätt att ta med sig sitt spädbarn i anstalt om det är till barnets bästa. Trots det visar resultatet att det finns skillnader i hur personalen resonerar om hur barnkonventionen realiserar beroende på om det är en anstalt för kvinnor eller för män. Anstalter för kvinnor har mer erfarenhet och genomtänkta strukturer för sina kontakter med barn. Detta gäller inte enbart när barn medföljer sin förälder i fängelse utan även vid barns besök och telefonsamtal. Det finns också en större vana att hantera orosanmälningar till socialtjänsten. Särskilt bekymmersamt är det att det finns anstalter för män som inte tycks ha någon erfarenhet av att göra orosanmälningar, trots en lagstadgad skyldighet härom. Tidigare forskning har visat att barn med frihetsberövade föräldrar generellt är en mycket utsatt och sårbar grupp, ofta med stort behov av stöd (bl.a. Björkhagen Turesson 2009, Socialstyrelsen 2018).

Studien åskådliggör också att mödrar och fäder inte bemöts på samma sätt eller får samma förutsättningar att vara förälder under tiden de avtjänar sitt fängelsestraff. På samtliga anstalter för kvinnor finns det till exempel besökslägenheter, men inte på

anstalter för män (Kriminalvården 2023). Resultatet visar att män inte heller riktigt ses som föräldrar av personalen samt att de som eventuellt vill ta med sig sitt spädbarn i fängelse troligtvis skulle mötas av ett starkt motstånd. Enligt en informant beror skillnader på att man arbetar efter traditionella normer och att man inte tänker på att även män har barn. Det är också rimligt att anta att det rådande maskulinitetsidealet som finns på många fängelser är en försvärande omständighet eftersom ett aktivt och jämställt föräldraskap inte ingår i denna idealbild. I en svensk studie av Forkby m.fl. (2020) framkom att män som har en kriminell livsstil⁴ är starkt påverkade av konservativa idealbilder av män. Det är viktigt att Kriminalvården arbetar med frågor som rör jämställt föräldraskap såväl bland intagna som personalen. Vid tiden för studiens genomförande pågick föräldrautbildning enbart på en av de fem anstalter vi besökte. Föräldrar i fängelse känner ofta att de är dåliga föräldrar på grund av brotten de begått (Björkhagen Turesson 2009). Då är det särskilt viktigt utifrån ett barnperspektiv att de uppmuntras och får hjälp att utveckla sitt föräldraskap.

Enligt artikel 9 i barnkonventionen har barn rätt till en kontinuerlig relation med en förälder, som de tvingas leva skild från, om detta är till barnens bästa. Detta ligger helt i linje med den kunskap som finns om anknytningens betydelse för barnets hälsa och utveckling (Bowlby 2005). Det kan konstateras att barn välkomnas till besök vid de anstalter som ingår i studien och intervjuerna vittnar om att det ofta finns ett stort engagemang för barnen, men även att det finns en variation mellan anstalterna. Ett par anstalter har ansträngt sig för att den första kontakten vid besöken ska upplevas så positivt som möjligt för barnet genom att dels eftersträva att samma personer tar emot barnet vid de olika besöken, dels genom att göra den inledande visitationen av barnet mindre skrämmande. Besöksrummen skilde sig åt vad gäller hur väl de var barnanpassade och det blev tydligt att man med små medel kan göra stor skillnad för barnen.

Kriminalvården är också skyldig att ingripa om ett barn behöver skydd, till exempel genom att skicka en orosanmälan till socialtjänsten (14 kap. 1 § SoL). I resultatet berättar personal om problematiska situationer i samband med besök vilket borde väcka oro hos personalen. I resultatet finns inget som framkommer att personalen har avbrutit besöken eller skickat en orosanmälan till socialtjänsten. Detta visar vikten av att barnutbildad personal närvarar när barn kommer på besök till fängelset, vilket också Barnombudsmannen påtalat (2004). En annan viktig uppgift för Kriminalvården är att säkerställa att besöken utgår från barnets behov. I studien av Björkhagen Turesson (2009) framkom att barn utsatts för påtryckningar att besöka föräldrarna trots att barnen varken hade behov av eller önskade det.

Enligt artikel 12.1 i barnkonventionen ska konventionsstaterna tillförsäkra barn

4 Begreppet *kriminell livsstil* utvecklades av kriminologen Walters (1995) och innebär att den kriminelle gör tolkningar utifrån en självbild och världsbild som grundläggs i barndom och tonår.

som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Sådana åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För att säkerställa att besöken utgår från barnets behov vore det av vikt att barn som besöker anstalten kan delge sina åsikter och upplevelser till barnutbildad personal, såväl före som efter besöket. Det vore en enkel rutin att införa för Kriminalvården och borde finnas med i myndighetens riktlinjer. Arbetet med barn behöver också ske i nära samarbete med socialtjänsten. Tidigare studier har visat att om barnen inte ges möjlighet till delaktighet skapas situationer där barnen blir än mer sårbara och lämnas utan skydd (Leeson 2007, Heimer m.fl. 2018).

Det är föredömligt att Kriminalvården har utvecklat en webbplats för barn, *Insidan*, där de kan få information om hur föräldern har det i fängelset, med möjlighet att ställa frågor och få information om var barnet kan söka hjälp. Forskning har visat att detta är särskilt viktigt för barn till frihetsberövade föräldrar eftersom många familjer är omgärdade av en "tystnadskultur" där skam och skuld för de brott föräldrarn har begått förekommer (Björkhagen Turesson 2009). Att få adekvat information i frågor som rör barnen för att de ska kunna vara delaktiga är också rättigheter, enligt artiklarna 12 och 17 i barnkonventionen.

Sammanfattningsvis drar vi slutsatsen att graden av barnperspektiv avgörs dels av personalens engagemang och individuella intressen, dels av om det är en anstalt för män eller för kvinnor trots att det finns tydliga riktlinjer och regelverk som styr arbetet och som gäller hela myndigheten (Fängelselagen, Kriminalvården, 2016). Det innebär att Kriminalvården inte erbjuder likvärdighet för intagna och deras barn. Likvärdighet skulle här till exempel innebära att det erbjuds föräldracirkel på varje anstalt, att det närvarar en barnutbildad anställd när barn kommer på besök och att barnen har möjlighet att träffa sin förälder under barnanpassade former. Förslagen presenterades redan i en rapport från Barnombudsmannen (2004). Föräldracirkel och förbättrat omhändertagande vid besök anges även vara prioriterade förbättringsområden utifrån personalens perspektiv. Enligt artikel 2 i barnkonventionen ska barn inte behandlas olika eller ha olika förutsättningar på grund av föräldrars ställning eller liknande.

På frågan om informanterna hade förslag på förändringar för att stärka barnperspektivet framkom önskemål om att medföljande barn borde placeras på en nationell specialanstalt, anpassad efter barns behov och med utbildad personal som kan stödja föräldrarna. Utöver en sådan omfattande förändring i Kriminalvårdens organisation fanns det även önskemål från personalen om ett förbättrat samarbete med socialtjänsten. Enligt personalen finns det svårigheter för såväl intagna som personal att navigera i socialtjänstens organisation eftersom varje kommun organiserar sin verksamhet på olika sätt.

Barnen är visserligen inte Kriminalvårdens målgrupp, men i ett längre perspektiv har Kriminalvården mycket att vinna på att utveckla förutsättningar för barn att

skapa trygga relationer till sina föräldrar utifrån barnets behov och bästa. En stark anknytning till föräldrarna har en förebyggande effekt genom att den minskar risken för barn och unga att bli nästa generation i fängelse (Brå 2001).

Referenser

- Barnombudsmannen (2004). *Straffa inte barnen! En studie av barnperspektivet inom kriminalvården*. Barnombudsmannen.
- Barnombudsmannen (2020). *Dom tror att dom vet bättre. Barnet som rättighetsbärare*. Rapport Barnombudsmannen 2020
- Björkhagen Turesson, A. (2009). *Mor i fängelse – mödrar och barn berättar: en analys av ungdomars resiliensprocess*. Göteborgs universitet.
- Bowlby, J. (2005). *A secure base: clinical applications of attachment theory*. Routledge.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Broberg, A., Risholm Mothander, P., Granqvist, P. & Ivarsson, T. (2020). *Anknytning i praktiken: tillämpningar av anknytningsteorin*. Natur & Kultur.
- Bryant, R., Creamer, M., O'donnell, M., Forbes, D., Felmingham, K., Silove, D., . . . Nickerson, A. (2017). Separation from parents during childhood trauma predicts adult attachment security and post-traumatic stress disorder. *Psychological medicine*, 47(11), 2028–2035.
- Bryman, A (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber.
- Brå (2001). *Kriminell utveckling: tidiga riskfaktorer och förebyggande insatser*. (Brå-rapport 2001:15). Brottsförebyggande rådet.
- Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2017). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Sage Publications.
- David, M. & Sutton, C. D. (2016). *Samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur.
- Dobbie, W., Grönqvist, H., Niknami, S., Palme, M. & Priks, M. (2018). *The intergenerational effects of parental incarceration* (No. w24186). National Bureau of Economic Research.
- Englundh, E. (2009). *Barnets bästa i främsta rummet: en pedagogisk utmaning? En guide till konventionen om barnets rättigheter*. Liber.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2015). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport CRS/c/SWE/CO/5.
- FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) (1989).
- Forkby, T., Kuosmanen, J. & Örnlin, H. (2020). *Bland bröder och fiender: om gäng, manligheter och avhopp*. Daidalos.
- Gifford, E. J., Kozeck, L. E., Golonka, M., Hill, S. N., Costello, E. J., Shanahan, L. & Copeland, W. E. (2019). Association of parental incarceration with psychiatric and functional outcomes of young adults. *JAMA network open*, 2(8), e1910005–e1910005.
- Hagen, K. A., Myers, B. J. & Mackintosh, V. H. (2005). Hope, social support, and behavioral problems in at-risk children. *American Journal of Orthopsychiatry*, 75(2), 211–219.
- Heimer, M., Näsman, E. & Palme, J. (2018). Vulnerable children's rights to participation, protection, and provision: the process of defining the problem in Swedish child and family welfare. *Child & Family Social Work*, 23(2), 316–323.
- Justitieombudsmannen (2017). JO:s beslut 2017-11-17, dnr 1086–16.

- Kleinert, S. & Wager, E. (2010). *Responsible research publication: international standards for editors*. Paper presented at the A position statement developed at the 2nd World Conference on Research Integrity.
- KOS (2021). *Kriminalvård och statistik*. Kriminalvården.
- Kriminalvården (2013). *Barn med frihetsberövade föräldrar: resultat från EU-studien COPING med fokus på Sverige*. Kriminalvården.
- Kriminalvården (2016). *Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet*. (Rapport 2016:4). Kriminalvården.
- Kriminalvården (2018). *Kriminalvårdens handbok om medföljande barn och gravida klienter i anstalt och häkte* (Rapport 2018:5). Kriminalvården.
- Kriminalvården (2021). *Till föräldrar*. <https://www.kriminalvarden.se/for-familj-och-vanner/till-foraldrar/>
- Kriminalvården(2023). *Våra anstalter*. <https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/fangelse/vara-anstalter/>
- KVFS 2011:1. *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse* (FARK fängelse).
- Källström, Å., Hellfeldt, K. & Nylander, P. Å. (2019). Parental imprisonment, child victimization and adult problems. *European Journal of Criminology*, 16(6), 671–688.
- Leeson, C. (2007). My life in care: experiences of non participation in decision making processes. *Child & Family Social Work*, 12(3), 268–277.
- Lindholm, J. (2014). FN:s konvention om barnets rättigheter. I: A. Cederborg (red.), *Barnperspektivet i socialtjänstens arbete*. Gleerups förlag.
- Marmot, M., Allen, J. & Goldblatt, P. (2010). A social movement, based on evidence, to reduce inequalities in health: “Fair Society, Healthy Lives” (The Marmot Review). *Social Science & Medicine* (1982), 71(7), 1254–1258.
- Murray, J. & Farrington, D. P. (2008). The effects of parental imprisonment on children. *Crime and Justice*, 37(1), 133–206.
- Nylander, P.-Å., Källström, Å. & Hellfeldt, K. (2018). After a childhood with a parent in prison: relationships and well-being as a child and young adult. *International Journal of Prisoner Health*, 14(1), 34–45.
- Prop. 2009/10:135. *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*. Regeringen.
- Prop. 2009/10:232. *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*. Regeringen.
- Prop. 2017/18:186. *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*. Regeringen.
- Rubenstein, B. Y., Toman, E. L. & Cochran, J. C. (2021). Socioeconomic barriers to child contact with incarcerated parents. *Justice Quarterly*, 38(4), 725–751.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlagen*. Socialdepartementet.
- SFS 2010:610. *Fängelselagen*. Justitiedepartementet.
- Socialstyrelsen (2018). *Barn med frihetsberövade föräldrar: kartläggning och analys*. Socialstyrelsen.
- Sveriges Radio (2022, 1 juni). *Platsbrist i fängelserna: "Läget är jättetufft"*. <https://sverigesradio.se/artikel/platsbrist-i-fangelserna-laget-ar-jattetufft>
- UNICEF (2017). *Hur ska barn få upprättelse i Sverige när deras rättigheter kränkts? För- och nackdelar med en ratificering av barnkonventionens tilläggsprotokoll om individuell klagorätt*. UNICEF.
- Walters, G. D. (1995). Factor structure of the lifestyle criminality screening form. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 39(2), 99–108.

Petra Höglund, Torbjörn Forkby & Jesper Johansson

Den mätande socialtjänsten

– användning av individbaserad systematisk uppföljning av insatser

The measuring social service organization – the use of individual-based systematic follow-up of interventions

For the past two decades, national policy in Sweden has repeatedly argued that social services should follow the principles of evidence-based practice (EBP) and that intervention effects should be informed by research. Conversely, there is a recurring critique against the “EBP movement” concerning a too narrow view of evidence and limited applicability in social services. Despite these differences, common perceptions advocate a need for local and systematic production of knowledge about the significance of interventions for service users. Individual-based systematic follow-ups (ISF) of interventions aggregated at group level could be a relatively undisputed path towards an increased knowledge base of social services.

Therefore, the article examines and problematizes different dimensions of how ISF is practiced and how results come into use in social services. The research was conducted within social service units providing non-institutional treatment for children, young people, and families in two Swedish municipalities. Both have several years of experience using the ISF models LOKE (Local Evidence) and FIT (Feedback-Informed Treatment) respectively. The empirical material consists of 8 observations, 45 documents, and 21 interviews with family therapists, heads of units and departments, executive directors, and development officers.

The findings reveal a wide range of types of use of ISF, which both overlap and presuppose each other and where the use differs depending on the user’s organizational level and role. Although the results are rarely used for development purposes in distinct ways, it is noted that the ISF models and their results play important roles within the organizations, for example strategic, legitimacy-enhancing and conceptual perspective-giving, which also affect work within the units.

Keywords: systematic follow-up, social services, knowledge

Petra Höglund är doktorand inom Forskarskolan för yrkesverksamma i socialtjänsten (FYS) vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Torbjörn Forkby är professor i socialt arbete vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Jesper Johansson är docent i socialt arbete vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Kontakt: petra.hoglund@lnu.se

Inledning

Under senare år har former för individbaserad systematisk uppföljning (ISU) utvecklats inom socialtjänsten. Med ISU avses systematisk dokumentation av insatser, vilket innebär löpande beskrivningar och mätningar av exempelvis klienters problem, behov, insatser och resultat som aggregeras till gruppnivå (Socialstyrelsen 2014). Både Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner har varit pådrivare för att ISU ska användas i socialtjänsten, bland annat genom att tillhandahålla stödmaterial, utbildningar och digitala verktyg (SKL 2018; SKR 2021; Socialstyrelsen 2014, 2017). I förslaget till ny socialtjänstlag föreslogs dessutom ett förtydligt krav om att socialtjänstens verksamheter ska följas upp systematiskt och löpande för att utveckla och säkra kvaliteten (SOU 2020:47).

De uttalade ambitionerna med ISU handlar om att identifiera behov och initiera verksamhetsutveckling inom den egna verksamheten (SKL 2018; Socialstyrelsen 2014, 2022). ISU är således tänkt att ge underlag för förbättringsarbete, vilket i evidensbaserade termer kan förstås som en lokal och kontextbunden kunskapskälla för "bästa tillgängliga kunskap" (jfr Björk 2017, Davies m.fl. 2019). Att införa olika mätmetoder inom det sociala arbetet generellt har samtidigt mötts av kritik, och inte sällan uppfattats som ett kontrollverktyg för resultatstyrning inom new public management (Hjärpe 2020).

Dock är forskningen om ISU begränsad, och vi vet väldigt lite om sådana lokala uppföljningars betydelse i praktiken. Oavsett om ISU innebär ökad kontroll, ständiga förbättringar eller bådadera, är det betydelsefullt att närmare studera dess användning. Detta inte minst eftersom användningen kan få konsekvenser för socialtjänstens brukare.

I artikeln undersöks hur ISU enligt modellerna LOKE (LOKal Evidens) och FIT (Feedback-Informed Treatment) används inom socialtjänstens behandlande öppenvårdsverksamheter för barn och familj i två kommuner. Syftet är att förstå och problematisera användningen av ISU och vilka följder det får i praktiken, genom att besvara följande frågeställningar:

- Vilka olika typer av användning av ISU kan identifieras samt hur tar de sig uttryck och påverkar arbetet i öppenvårdsverksamheterna?
- Hur kan likheter och skillnader i öppenvårdsverksamheternas användning av ISU förstås?

I följande avsnitt presenteras ett urval av forskning om uppföljning, utifrån ett kritiskt och ett rådgivande perspektiv. Därefter redogör vi för de teoretiska begreppen *knowledge creep* (Weiss 1980) och användningstyperna *information*, *strategisk*, *symbolisk/legitimerande*, *instrumentell* och *konceptuell* (Højlund 2014). Under nästa rubrik

beskrivs de metoder som använts för studiens genomförande, innan vi presenterar resultat och analys. Inledningsvis beskrivs ISU-modellerna följt av hur modellerna och resultaten används utifrån användningstyperna. I den avslutande diskussionen sammanfattas centrala resultat följt av diskussion om hur utformningen av ISU-modellerna påverkar användningen samt hur resultaten kan förstås i relation till begreppet *knowledge creep*. Avslutningsvis resonerar vi kring resultatens tillämpning och generaliseringsmöjligheter.

Att följa upp och mäta inom socialtjänsten

Att följa upp socialtjänstens arbete är inte ett nytt fenomen (se t.ex. Eriksson & Karlsson 1990). En grov indelning av forskningen om utvärdering och uppföljning i socialt arbete kan göras mellan den kritiska, som tar fasta på mätkulturen och bristande resultat användning, och den rådgivande med fokus på möjligheten att bidra till verksamhets- och kunskapsutveckling.

Inom den *kritiska* undersöks socialtjänstens mätkultur utifrån att aktiviteter kvantifieras och omvandlas till sifferstatistik. Genom att producera mått och tolka praktiken utifrån dess mätbarhet skapas en kultur av insyn och kontroll över arbetet som kan användas för styrning (Hjärpe 2020). Mätningar genom ISU kan således ses som verktyg för exempelvis resultatstyrning. Dessutom kan redovisning av verksamhetsstatistik öka legitimiteten, i synnerhet om den visar på goda resultat (Blom m.fl. 2013). Men även själva förekomsten av sådana system kan fungera legitimitetshöjande eftersom det ger bilden av rationalitet och effektivitet (Dahler-Larsen & Larsen 2001).

Samtidigt verkar utvärderingsresultat sällan användas instrumentellt i enlighet med uttalade syften att exempelvis förbättra en verksamhet (Dahler-Larsen 2012 s. 21). I stället för verksamhetsutveckling, visar Johansson och Liljegrens (2021) studie om öppna jämförelser i socialtjänsten att resultaten främst används för att begripliggöra och diskutera verksamhetens innehåll. I en studie av Zimic och Dalin (2016) visade det sig även att ISU-modellen LOKE främst användes för redovisa goda resultat för ledningen.

Att begränsa värdet av utvärdering till att enbart avse instrumentell användning har dock ifrågasatts – även andra typer av användning, funktioner och påverkan bör uppmärksammas (Denvall & Nordesjö 2021), något vi återkommer till senare i artikeln.

Den andra, *rådgivande* forskningsinriktningen närmar sig uppföljning inom socialtjänsten inom ramen för EBP – och behovet av systematiserad och situerad kunskap på lokal nivå (se t.ex. Björk 2017, Davies m.fl. 2019). Även Socialstyrelsen (2020) har på senare år understrukit behovet av lokal kunskapsproduktion för EBP och verk-

samhetsutveckling, och framhållit ISU. Utifrån en breddad förståelse av kunskap inom EBP, kan ISU ses som en möjlig källa för lokalt kontextbunden kunskap.

Ambitionen om en lokal kunskapsproduktion från uppföljning av individärenden kan förstås som ett svar på den kritik som riktats mot EBP rörande en (tidigare) snäv inriktning på kontrollerade effektstudier (Bergmark m.fl. 2012). Kritiken har även rört den forskningsbaserade kunskapens begränsade användnings- och påverkansmöjligheter både i praktik och på policynivå (t.ex. Avby m.fl. 2017; Cairney 2019; Petersén & Olsson 2014, 2015).

Trots de senare årens ambitioner från nationella organ, är spridningen av ISU i socialtjänsten begränsad. I resultaten från Öppna Jämförelser 2022 framgår att endast 17 procent av de svarande kommunerna uppgett att de använder systematisk uppföljning av insatser för verksamhetsutveckling inom öppenvården för barn och familj (Socialstyrelsen 2022). Förutom Zimic och Dalins (2016) studie om LOKE-modellens användning, utgörs den svenska forskningen om ISU i huvudsak av några få studier inom missbruks- och beroendevården. Dessa har synliggjort svårigheter i både implementering och användning av ISU för uppföljning (Alexanderson 2006, Björk 2013, Engström & Armelius 2005). Dahlberg och Anderberg (2008) menar dock att strukturerade intervjuer (t.ex. ASI) kan användas inom missbruksvården för att utvärdera insatser. ISU-data har även använts inom ramen för praktiknära forsknings- och utvecklingsprojekt, se exempelvis Persdotter och Andersson (2020) och Anderberg m.fl. (2015), vilket visar att användning utanför enskilda verksamheter är möjlig. Kunskap om hur ISU kommer till användning inom socialtjänsten måste dock betecknas som generellt bristfällig.

Teoretiska begrepp om användning

För att förstå hur ISU används inom öppenvårdsverksamheterna behöver vi dels förstå användning som en process, dels se till olika typer av användning. Redan 1980 myntade Weiss begreppet *knowledge creep* och uppmärksammade att forskningsbaserad kunskap sällan används direkt och instrumentellt i organisationer, utan snarare påverkar processuellt på diffusa sätt. Genom att i stället se på användning som stegvisa och formbara processer, som varken är helt rationella eller linjära, synliggörs hur olika informations- och kunskapskällor integreras och påverkar över tid (Weiss 1980, 1999). Ur ett sådant perspektiv ses användning snarare som en dynamisk process där olika typer av användning kan vara både nödvändiga och fylla olika funktioner i en organisation (Nutley m.fl. 2007).

I artikeln problematiseras den dynamiska användningen av ISU med hjälp av teoretiska begrepp som hämtats från utvärderingsforskningen. Utvärdering förstås som ett paraply under vilket olika uppföljande aktiviteter rymms (Dahler-Larsen 2012),

däribland ISU. Med användning avses all form av tillämpning av processer, produkter eller resultat som föranleder någon form av inverkan (Johnson m.fl. 2009), det vill säga inte enbart resultat från ISU.

Analysen tar avstamp i Højlunds (2014) modell för utvärderingsanvändning med användningstyper som baseras på tidigare utvärderingsforskning (Alkin & King 2016). Højlund utgår från två övergripande kategorier utifrån vilka användningstyperna kan förstås och placeras under: *processanvändning* och *resultatanvändning*. Med *processanvändning* avses användning under genomförandeprocessen, exempelvis preliminära resultat. I vår förståelse av processanvändning inkluderas även betydelsen av att som verksamhet ha en modell för att genomföra ISU (jfr Mark & Henry 2004), till exempel betydelsen av att genom modellen kunna redovisa statistik (jfr Dahler-Larsen & Larsen 2001). Genom att bredda förståelsen av processanvändning kan ISU-modellernas användning i olika syften inom organisationerna, oberoende av resultatens riktning, belysas. Med *resultatanvändning* avses användning av resultat efter slutförd uppföljning, det vill säga när resultat har sammanställts.

I tabellen nedan redogörs för de fem användningstyperna baserat på Højlunds (2014) modell: information, strategisk, symbolisk/legitimerande, instrumentell och konceptuell användning.

Användningstyper
Information: När ISU används som en informationskälla, t.ex. för uppgifter som behövs för avrapportering eller inför beslutsfattande (jfr Alkin & Stecher 1983).
Strategisk: När ISU används för att argumentera för eller rättfärdiga t.ex. beslut eller ställningstaganden. I analysen förstås strategisk användning även som ett sätt att påkalla uppmärksamhet i syfte att påverka aspekter av arbetet.
Symbolisk/legitimerande: När ISU används för att höja den ansvariga organisationens eller den uppföljande verksamhetens trovärdighet.
Instrumentell: När ISU används för att förändra verksamheten eller dess arbetsförutsättningar, t.ex. för verksamhetsutveckling.
Konceptuell: När ISU används för att få ny kunskap för förståelse, t.ex. i form av betydelsefulla insikter som kan fungera upplysande och över tid påverka attityder och tankesätt (jfr Weiss 1979).

Eftersom användningen påverkas av den organisatoriska kontexten (Dahler-Larsen 2012), analyseras användningen dessutom i relation till användarens organisatoriska roll och nivå. Även betydelsen av ISU-modell och processen för genomförande diskuteras avslutningsvis i artikeln.

Metod

Studien har följt de etiska riktlinjer som utarbetats av Vetenskapsrådet (2017), men har inte bedömts kräva etikgranskning eftersom känsliga personuppgifter inte hantearats. Förutom eget intresse, har studieobjektet hämtats från uttalade kunskapsbehov om genomförande av systematisk uppföljning inom socialtjänsten (Forte 2019).

Urval

Studien genomfördes i öppenvårdsverksamheterna för barn och familj i två kommuner som benämns "Violalund" och "Hasselberg". Likt flera svenska kommuner är socialförvaltningarna i Violalund och Hasselberg organiserade i målgruppsrelaterade verksamheter och uppdelade i utredande och utförande verksamheter. På uppdrag av utredande socialsekreterare verkställs biståndsprövade öppenvårdsinsatser av familjebehandlare i en öppenvårdsverksamhet i Violalund och två i Hasselberg (barn respektive ungdomar). Dessa verksamheter leds av en verksamhetschef, vars närmsta chef är avdelningschef och därefter förvaltningschef. Öppenvårdsinsatserna beskrivs i huvudsak bestå av familjebehandling genom olika behandlingsmetoder men också av föräldraskapsstödjande utbildningar.

Urvalet gjordes strategiskt genom att samtliga kommuner som i 2019 års Öppna jämförelser uppgett att de använder systematisk uppföljning för verksamhetsutveckling inom öppenvården för barn och unga fick frågan om vilka modeller de använder för ISU. Utifrån svaren identifierades att LOKE (LOKal Evidens) och FIT (Feedback-Informed Treatment) tillsammans med "hemmasnickrade" varianter var vanligast. Därefter genomfördes studiebesök i fyra kommuners öppenvårdsverksamheter, varter efter de två som använt ISU under längre tid (omkring tio år vardera), och således kunde antas ha implementerat arbetssättet samt använde någon av de två vanligaste metoderna, tillfrågades om medverkan.

I artikeln ses LOKE och FIT som två exempel på, eller fall av, ISU och studeras utifrån hur de tillämpas i praktiken. LOKE är en svensk modell för systematisk uppföljning som utgår från en verksamhetsbeskrivning och en processbeskrivning med tänkta målgrupper, insatser och resultat (Hjelte 2017). FIT är i grunden ett behandlingsverktyg för löpande återkoppling av terapeutisk allians och behandlingsresultat på individnivå genom självskattningsskalorna SRS (Session Rating Scale) och ORS (Outcome Rating Scale) (Bargmann & Robinson 2014), där resultaten kan sammanställas på gruppnivå för ISU. Valet att studera två olika modeller gjordes således med utgångspunkt i att verksamheterna själva uppfattar dem som verktyg för att systematiskt följa upp insatser. För att kunna diskutera användningen av ISU valdes olika modeller för att identifiera i vilken mån skillnaderna i modellerna påverkade. Genom att studera båda modellerna identifierades både skillnader och likheter som antas påverka den betydelse ISU får i socialtjänstens praktik.

Insamling och analys

I syfte att synliggöra olika användningsdimensioner har material i form av intervjuer, observationer och dokument samlats in (Yin 2014) under perioden september 2020 till och med mars 2021. Totalt 21 intervjuer genomfördes med familjebehandlare, verksamhets-, avdelnings- och förvaltningschefer samt utvecklingspersoner, som varade 45–60 minuter. Sex intervjuer genomfördes på plats och 15 över videolänk på grund av covid-19-pandemin. Intervjuerna utgick från semistrukturerade intervjuguider med frågor om bakgrund, genomförande, data, resultat, användning, förändringar och utvecklingsområden. Vidare genomfördes åtta observationer (sex på plats, två digitalt) av metodmöten, analystillfällen, handledningstillfällen och arbetsgruppsmöten. Därtill samlades 45 dokument in, bestående av implementeringsplaner, verksamhetsberättelser, rutiner och policydokument, mötesanteckningar, analysunderlag, rapportsammanställningar och presentationsmaterial.

I resultat- och analysavsnittet fokuseras intervjumaterialen och därmed hur intervjupersonerna som användare uppfattar att ISU praktiseras. Detta medför såklart en risk för social önskvärdhet – att intervjupersonerna har beskrivit sitt arbete på det sätt som de uppfattar ger en mer positiv bild av det. Samtidigt som detta är en risk, uppfattar vi att intervjupersonerna har varit uppriktiga och reflekterande i sina svar och resonemang eftersom de lyft både positiva och negativa aspekter av arbetet med ISU. Observationsmaterialen och dokumenten har i huvudsak bidragit till den inledande beskrivningen av hur modellerna genomförs i verksamheterna. Beskrivningen har vuxit fram parallellt med och fungerat som kontext till de empiriska materialets transkribering, strukturering, kodning och därefter tematiska analys (jfr Bazeley 2009). Analysen har utgått från syfte och frågeställningar på så vis att fokus legat vid att identifiera teman för användning. De empiriska materialen från Violalund och Hasselberg har först analyserats var för sig, därefter sida vid sida i syfte att identifiera likheter och skillnader (jfr Yin 2014). Den analytiska ansatsen har varit abduktiv genom att teman och resultat vuxit fram när empirin har prövats mot teoretiska modeller och begrepp. Ingången har varit att närma sig en förståelse för vad ISU innebär i praktiken, hur det bedrivs och vilka konsekvenser i form av användning det har för verksamheterna och de professionella.

Preliminära resultat presenterades och diskuterades under tre dialogseminarier i verksamheterna under november till december 2021, i syfte att stämma av tillförlitlighet, öppna upp för alternativa tolkningar samt främja ett gemensamt lärande (jfr Rosenlund & Rosell 2017, Van De Ven & Johnson 2006). Efter dialogseminarierna kunde ytterligare exempel tillföras och/eller utvecklas framför allt inom de instrumentella och konceptuella användningstyperna. I övrigt uppgav deltagarna att de kände igen sig i de olika användningstyperna, vilket styrker analysens tillförlitlighet.

Resultat och analys

Inledningsvis beskrivs kort hur LOKE och FIT genomförs i Violalund respektive Hasselberg. Beskrivningarna är empiribaserade och syftar till att ge läsaren ett sammanhang för resultat och analys. Därefter analyseras användningen med stöd av Højlungs (2014) modell för utvärderingsanvändning. Först *information* följt av *strategisk, symbolisk/legitimerande, instrumentell* och slutligen *konceptuell användning*. Förekomst av *process-* kontra *resultatanvändning* lyfts löpande.

Genomförande av LOKE och FIT

I Violalund används modellen LOKE generellt inom socialförvaltningen som uppföljningsmodell sedan omkring tio år tillbaka. En utvecklingsperson håller samman arbetet, som innebär att varje verksamhet tar fram verksamhets- och processbeskrivningar med tänkta målgrupper, insatser och resultat samt vad de ska följa upp och hur. Vid tidpunkten för studien följde verksamheten upp olika bakgrunds- och aktualiseringsorsaker, typ av planerad insats, omfattning samt måluppfyllelse vid fullföljd insats alternativt orsak till avbruten insats.

Under året matar familjebehandlarna in data i ett digitalt enkätverktyg vid insatsers uppstart och avslut, vilka sammanställs årligen av utvecklingspersonen. På kommunens intranät kan vissa sammanställningar ses löpande, men i huvudsak är det vid de årliga analysdagarna som resultaten presenteras för verksamheterna. Inför analysdagarna har verksamhetschefen tillsammans med utvecklingspersonen valt ut vilka sammanställningar som ska redovisas, ibland kompletterat med ytterligare data. Resultatredovisningen visualiseras genom tabeller och diagram uppdelade på enskilda variabler, men även vissa fördelningsjämförelser exempelvis utifrån kön eller ålder.

Vid analysdagarna är tanken att verksamheten ska diskutera och dra slutsatser utifrån resultaten. Diskussionerna dokumenteras och är tänkta att vara en del i arbetet med vilka utvecklingsaktiviteter verksamheten ska satsa på nästkommande år. Ett urval av resultaten och aktiviteterna redovisas uppåt i organisationen och används även i förvaltningens årsberättelse.

FIT används i stort sett inom hela socialförvaltningen i Hasselberg och inom öppenvården för barn och familj sedan knappt tio år tillbaka. Löpande under öppenvårdsinsatserna skattas barnets mående av både föräldrar och barn genom självskattningsskalan Outcome Rating Scale (ORS) och behandlingstillfällena genom Session Rating Scale (SRS). Även socialsekreterare och i vissa fall skolpersonal skattar barnets mående. Skattningarna görs digitalt och resultaten sammanställs i realtid i kurvor som visar familjebehandlarna hur värdena förändras under insatsen. Därutöver har familjebehandlarna FIT-handledning i grupp tillsammans med en utvecklingsperson med lång erfarenhet och särskild utbildning i metoden, med fokus vid att diskutera

enskilda ärenden utifrån kurvorna. Familjebehandlarna har även tillgång till sin egen statistik, som bland annat innehåller genomsnitt av skattningarna, behandlingstid och antal samtal.

Utöver skattningsskalorna, följde verksamheterna vid tidpunkten för studien upp bakgrunds- och aktualiseringsorsaker, om en särskild metod använts, insatsens omfattning samt om den avbrutits oplanerat. På årsbasis analyserar verksamhetscheferna, i regel med stöd av utvecklingspersonen, gruppnivåresultaten som sedan sammanfattas i förvaltningens årsberättelse. Resultaten presenteras och diskuteras även under ett verksamhetsmöte, och tanken är att de ska kunna användas för att initiera verksamhetsutveckling.

ISU som informationskälla

I både Violalund och Hasselberg används ISU-modellerna för att få information om verksamheterna och deras insatser. I tabeller och diagram visualiseras årligen sammanställda resultat på gruppnivå som redogör för olika genomsnitt, antal och andelar av uppföljningsvariablerna. Trots flera likheter i verksamheternas val av uppföljningsvariabler, till exempel omfattning, aktualiserings- och avslutsorsaker, finns betydelsefulla skillnader. I Hasselberg sammanställs till exempel insatsernas genomsnittliga effektstorlek baserat på in- och utskattningar av ORS, medan Violalund sammanställer andel insatser med olika grad av måluppfyllelse. Det innebär att informationen från resultaten ser något olika ut.

När resultaten används som information i både Violalund och Hasselberg fokuseras de årliga snarare än löpande sammanställningarna, som uppfattas som resultat för verksamheternas arbete (jfr Zimic & Dalin 2016). Användningen sker dels under presentationerna på verksamhetsnivå, dels i formella dokument som förvaltningarnas årsberättelser. Omvandlingen till information görs genom processer där data och resultat bearbetas och omvandlas till information om vissa utvalda aspekter (jfr Filstad 2012). All data sammanställs inte varje år. Även vilka sammanställningar som görs varierar. Avgränsningarna uppges bero på i vilka sammanhang och syften informationen ska redovisas eller användas vidare och avgörs främst av verksamhetscheferna. Även utvecklingspersonerna påverkar utifrån deras kompetens och ansvar i arbetet. Familjebehandlarnas medverkan framstår som begränsad.

Ytterligare informationsbearbetningar sker när resultaten används på andra organisationsnivåer, som i årsberättelser eller redovisning för förvaltningsledningen. Tjänstepersoner med olika befattning avgör vilka resultat som ska tas med och i vilka sammanhang. Bearbetningen kan förstås som nödvändig eftersom ledningen inte kan förväntas ta del av resultat på detaljnivå för samtliga verksamheter. Samtidigt innebär den en filtrering av vilka resultat som synliggörs både uppåt i organisationen och mellan verksamheter. Uppfattningen att ISU-resultaten dessutom behöver

kompletteras och förstås i bredare sammanhang påpekas av flera intervjupersoner i båda kommunerna. Resultaten sammanvävs därför med andra informationskällor, till exempel brukarundersökningar och nyckeltal.

Sammanfattningsvis bearbetas ISU-resultaten på olika sätt i syfte att användas som information, framför allt av chefer, i olika sammanhang och organisatoriska nivåer i både Violalund och Hasselberg. Det innebär att informationen skiljer sig åt beroende på var i organisationen den används, vem eller vilka som bearbetat den samt för vilka syften. Fokus ligger dessutom vid de årliga sammanställningarna snarare än löpande, vilket indikerar resultat användning snarare än processanvändning. Samtidigt som ISU-modellerna används för att få information, blir informationen även en förutsättning för annan användning. Modellerna uppfattas därmed som verktyg både för att *få* information och att kunna *använda* information.

Strategisk användning som riktar uppmärksamhet

I både Violalund och Hasselberg sker strategisk användning framför allt när informationen används i syfte att sätta fokus på särskilda delar av verksamheternas arbete. Följande ges två exempel.

Det första handlar om hur verksamhetschefen i Violalund valde att fokusera på resultat rörande insatsernas omfattning under den observerade analysdagen. Verksamhetschefen berättar om valets bakgrund:

Hur länge ska öppenvård pågå? Det går ju inte säga ett generellt svar på det, för det är också lite olika vilken typ av insats det är. [...] Men de kanske också ska pausas i perioder. [...] En familj ska känna att nu bär vi det själva, men vi söker hjälp igen när vi inte gör det. För det är ju också att tro på människans förmåga.

Citatet synliggör en uppfattning om öppenvårdsinsatsers omfattning. Under analysdagen handlade både resultatpresentationen samt diskussionerna främst om just omfattning, till exempel hur långa insatser bör vara och vad olika längd kan bero på. Att uppmärksamma resultat specifikt om omfattning kan förstås som en strategisk användning utifrån syftet att särskilt rikta uppmärksamhet mot en avgränsad del av arbetet.

Det andra exemplet rör hur en av verksamheterna i Hasselberg hade börjat följa upp så kallade "hemmasittare". En familjebehandlare berättar:

Det som skulle vara mest effektivt är om vi får resultat som visar att vi inte hjälper den här målgruppen. Det är då vi kan använda det till att visa att vi hjälper inte den här gruppen, för vi har inte resurser till det eller metoder som fungerar.

Även här synliggör citatet en viss uppfattning: att resultaten skulle kunna ge information om att verksamheten inte ger adekvat stöd till målgruppen. Valet att följa upp just hemmasittare kan ses som strategiskt, samtidigt som kommande resultat även kan komma att användas strategiskt i syfte att uppmärksamma förändrings- och resursbehov.

Båda exemplen visar å ena sidan på strategisk processanvändning i valet att följa upp särskilda aspekter av arbetet, å andra sidan på strategisk resultat användning i hur resultaten används eller förväntas kunna användas. Bådadera leder till att särskilda delar av arbetet uppmärksammas.

Legitimitet genom att "göra" ISU och redovisa resultat

Vad gäller legitimerande användning¹ är det i huvudsak chefer på olika nivåer i kommunerna som ger uttryck för legitimitetshöjande användning av ISU. Följande ges två exempel på legitimerande processanvändning där ISU-modellerna är betydelsefulla.

Cheferna i båda kommunerna talar om vikten av att använda ISU-modellerna för att systematiskt mäta och säkerställa kvalitet, vilket även är inskrivet i olika kvalitetsrutiner (jfr Johansson & Liljegren 2021). Violalunds avdelningschef berättar dessutom att bakgrunden till införandet av LOKE var att "aktivt titta på hur vi jobbar, hur vi följer upp och vad vi har för sätt att kvalitetssäkra det vi gör". Det faktum att de *har* modeller för ISU verkar bidra till uppfattningen att organisationen lever upp till formella krav om att kvalitet måste följas upp för att kunna säkerställas, vilket är i linje med exempelvis Socialstyrelsens föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

I Hasselberg menar cheferna att FIT i och med självskattningarna säkerställer brukarinflytande. Förvaltningschefen berättar att "bakgrunden egentligen var att jag och flera andra i ledningen, vi var väldigt intresserade av att stärka brukarinflytandet. Vi ville kliva fram i det och vara pådrivande på det området." Vidare framhåller både chefer och familjehandlare att brukarinflytandet är betydelsefullt för att insatserna ska vara verksamma. Inom organisationen värderas därmed brukarinflytandet högt. Att ha en ISU-modell som uppfattas säkra brukarinflytande, vilket i sin tur uppfattas bidra till verksamma insatser, kan således tolkas som att ISU-modellen i sig används legitimitetshöjande.

Legitimerande resultat användning knyts till möjligheten att kunna redovisa resultat (jfr Dahler-Larsen & Larsen 2001), och att positiva resultat uppfattas bidra till intern och extern trovärdighet (jfr Blom m.fl. 2013, Zimic & Dalin 2016). Om att kunna redovisa resultat säger Violalunds förvaltningschef:

¹ Höglund (2014) skiljer på *symbolisk* (processanvändning) och *legitimerande* (resultat användning). Innebörden är dock likvärdig, varför vi valt att för läsbarhetens skull endast skriva *legitimerande*.

... det handlar också om ett ansvar man har. Man har en profession att leverera mot. [...] Och det är inte bara för sin egen del, utan för sina uppdragsgivare i ledning, men också politiker [...] Om du får en fråga som är väldigt central – alltså vad gör du, vad är det viktigaste när du går till jobbet, vad är det du levererar egentligen? Att själv snabbt kunna ge ett svar på det.

Citatet åskådliggör uppfattningen om ett ansvar gentemot ledningen att kunna redogöra för resultat av verksamhetens arbete. Omvänt sett kan det tolkas som bristande ansvar om resultat inte kan redovisas, och därmed minskad legitimitet.

Att resultaten ses som positiva verkar vara en förutsättning för att både inom och utom förvaltningen kunna förmedla en positiv bild av arbetet, det vill säga en form av intern och extern trovärdighet. Intervjuade chefer beskriver dessutom resultaten överlag som positiva. Enligt Hasselbergs förvaltningschef syftade införandet av FIT till att öka allmänhetens förtroende för socialtjänsten: "Så en av de saker som jag var ute efter och fortfarande är intresserad av är att hitta sätt att visa på potentialen i att vända sig till oss. Att faktiskt väldigt många människor blir hjälpta." Enligt verksamhetscheferna i Hasselberg bidrar positiva resultat även till en positiv bild av öppenvården inom förvaltningen. En av dem uttrycker: "Nu kan vi säga att vi faktiskt gör skillnad, vi kan visa på det."

Att kunna redovisa resultat kan ses som en kontrollaspekt och ett ansvarskrav (jfr Hjärpe 2020). Samtidigt uttrycker ingen av de intervjuade att resultaten explicit har använts för att kontrollera och bedöma prestationer på verksamhets- eller medarbetarnivå. Särskilt i Hasselberg framhålls att FIT inte ska användas i sådana syften, vilket avdelningschefen understryker: "Det fungerar inte alls på det sättet, det är ingen som gör det. Jag har aldrig hört någon använda FIT på det sättet." Samtidigt som det uppenbart finns kontrollaspekter, framstår det inte som att de som genomför ISU i Violalund och Hasselberg upplever sig som kontrollerade i det avseendet.

Att kunna redovisa goda resultat verkar bidra till en positiv bild av verksamheterna som även bekräftar att de gör det de säger sig göra. Bilden förmedlas till verksamheterna själva, andra verksamheter inom förvaltningarna, chefer och politiker. Bilden kan även förmedlas utåt, till allmänheten, i hopp om att den ska öka förtroendet för socialtjänsten. Både ISU-modellerna och resultaten används således legitimitetshöjande.

Instrumentell användning av grupp- och individresultat

Ambitionen om instrumentell resultat användning för att identifiera och initiera verksamhetsutveckling återfinns i både Violalund och Hasselberg, men jämfört med övriga användningstyper bjuder empirin på få tydliga exempel. Det verkar dock vara vanligt att instrumentell användning föregås av andra användningstyper. Dessutom

synliggörs en skillnad mellan Violalund och Hasselberg i huruvida verksamheterna för ändamålet använt ISU-resultat på grupp- eller individnivå. Bådadera exemplifieras nedan.

Verksamheten i Violalund hade sedan ett par år följt upp insatser till barn som bevittnat eller utsatts för våld. När resultaten sammanställdes på grupp- eller individnivå upptäcktes att få av barnen fick den tilltänkta insatsen. Genom att synliggöra det resultat av arbetet som de ansåg vara otillräckligt, var syftet att påkalla behov av ytterligare resurser. En familjebehandlare berättar:

Och då är ju syftet att vi behöver föra statistik så att vi kan påverka cheferna, så att cheferna kan påverka politiken, så att de förstår att vi behöver ha en personal eller två som jobbar med det.

Att använda ISU-resultaten för att rikta uppmärksamheten utgör strategisk användning. Vidare framkom under dialogseminariet att förvaltningsledningen nyligen beslutat att genomföra en satsning, som skulle innebära förändringar i arbetssätt för både öppenvårdsverksamheten och den utredande verksamheten. Exemplet synliggör därmed hur den strategiska användningen av ISU-resultaten sedermera övergått till instrumentell användning i och med förändringen av arbetssätt.

Till skillnad från LOKE i Violalund, sammanställs FIT-resultaten både på individ- och grupp- eller gruppnivå (resultat från olika skattningstillfällen under insats) och grupp- eller gruppnivå i Hasselberg. Grundtanken om FIT som ett behandlingsverktyg (Bargmann & Robinson 2014) medför att grupp- eller gruppnivåresultaten kan förstås som sekundära, vilket kan förklara att det framför allt är sammanställda individ- eller individnivåresultat som används instrumentellt i Hasselberg. Familjebehandlarna menar att de använder dem för löpande anpassningar i enskilda insatser, exempelvis inriktning, metod, upplägg eller bemötande. Genom att jämföra resultaten över tid inom ramen för insatsen uppfattar familjebehandlarna att de bättre kan avgöra om insatsen bidrar till förändring eller om något behöver anpassas.

Samtidigt understryks att resultaten behöver förstås i en bredare kontext och kompletteras med ytterligare kunskap från exempelvis familjerna själva eller situationen i övrigt. Ett sådant exempel är om familjen är negativ till kontakten, då positiva resultat tolkas med försiktighet eftersom "vissa vill ju bara komma därifrån och då kanske de skattar jättehögt" (familjebehandlare, Hasselberg). I familjebehandlarnas användning av individ- eller individnivåresultaten synliggörs därmed hur tolkningen av sammanhangen i enskilda insatser är betydelsefull för förståelsen av resultaten och hur de kan användas.

Att det finns få exempel på instrumentell användning av resultat på grupp- eller gruppnivå kan tyckas märkligt, särskilt i Violalund eftersom LOKE-modellen förespråkar att näst-

kommande års utvecklingsaktiviteter ska baseras på resultaten. Verksamhetscheferna i båda kommunerna uttrycker dock svårigheter i att använda resultaten för just verksamhetsutveckling, bland annat på grund av begränsningar i tid och budget, men också att chefsbyten försvårar kontinuiteten i utvecklingsarbeten (jfr Yukl 2012). Dessutom uppfattas det som problematiskt att ansvaret till största del lagts på verksamhetsnivå, en linje som framhålls av båda förvaltningscheferna, när verksamheterna själva inte uppfattar sitt arbete som isolerat. Exempelvis påverkas öppenvårdsverksamheterna av utredningsverksamheternas arbete och vice versa. Flera intervjuade uttrycker behovet av att ibland fatta verksamhetsöverskridande beslut för att kunna genomföra verksamhetsutveckling utifrån resultaten, vilket de saknar mandat för. Ledarskap och styrning på olika organisationsnivåer för att få till stånd instrumentell användning av gruppnyårsresultat verkar således vara betydelsefullt.

Perspektivgivande konceptuell användning

Konceptuell process- och resultat användning i form av betydelsefulla insikter och förändrade förhållningssätt utifrån både ISU-resultaten men också genomförandet av ISU-modellerna i sig framstår som centralt i Violalund och Hasselberg. Likt den instrumentella användningen är den konceptuella tydligast på verksamhetsnivå.

Baserat på gruppnyårsresultaten menar en av familjebehandlarna i Violalund att de ger ”kött på benen” i diskussioner om verksamhetens uppdrag och arbete. En annan säger att resultaten har ”startat diskussioner som lett till nya perspektiv” av betydelse i arbetet. Dessutom uttrycker flera av familjebehandlarna att de aspekter som varit i fokus under analysdagarna, såsom insatsers omfattning, har påverkat hur de tänker kring genomförandet av insatser. Även konceptuell användning verkar således kunna föregås av strategisk, här genom uppmärksammandet av omfattning.

För Hasselbergs del utgår även den konceptuella användningen från resultaten på individnivå snarare än gruppnyårs. Exempelvis används parallellskattningar (när andra än barnet eller föräldrarna skattar barnets mående) för att lyfta in olika perspektiv i samtal med familjen. Flera familjebehandlare menar att till exempel skillnader i resultaten mellan socialsekreterare och föräldrar kan förstås som uttryck för olika grad av oro, något som kan vara meningsfullt att synliggöra i behandlingen för att komma vidare. En av dem berättar:

Då är det ju oftast så att skillnaden är att socialtjänstens oro är hög i förhållande till förälderns. Föräldern tycker kanske att det egentligen inte finns så mycket att oroa sig för [...] Vad ska vi göra, vad ska vi jobba med för att socialtjänsten ska bli mindre oroliga?

Som konceptuell användning exemplifieras därmed hur tolkning av resultaten leder till insikter hos familjebehandlarna som påverkar deras arbete.

Vidare lyfter både familjebehandlarna och verksamhetscheferna i Hasselberg att FIT bidragit till en förändrad syn på vikten av brukarinflytande. En familjebehandlare säger: ”Jag har förstått att jag behöver stämma av mer, för klienterna behöver känna att de blir förstådda och respekterade och lyssnade på.” Uppfattningen om vikten av brukarinflytande har å ena sidan påverkat hur familjebehandlarna menar att de genomför sitt behandlingsarbete. Å andra sidan lyfts även förändringar i organisationskulturen. De synliggörs exempelvis i FIT-handledningarna, där ansträngningar görs för att tolka insatserna utifrån familjernas egna ord och skattningar snarare än behandlarnas uppfattningar.

Vikten av brukarinflytande har tidigare nämnts som legitimerande användning utifrån förvaltningsledningens perspektiv. Den legitimerande användningen verkar därmed även överlappa med konceptuell användning på verksamhetsnivå.

Gemensamt för både Violalund och Hasselberg är att konceptuell användning i form av insikter, förståelse och kultur tycks ha påverkat både arbetet och dem som utför det. En möjlig tolkning är därför att även den konceptuella och instrumentella användningen överlappar varandra, eftersom modellerna i sig, deras tillämpning samt delar av resultaten indirekt förändrat arbetets förutsättningar. Den typen av förändringar framstår dock inte alltid som tydligt urskiljbara. Snarare rör det sig om förändringar i sätt att förstå och tänka, som bidrar till nya perspektiv på exempelvis arbetet, som i sin tur kan påverka hur arbetet utförs. Det framgår vidare att sådana förändringar sker över tid, vilket gör dem svåra att både uppmärksamma och härleda ursprung till.

Diskussion

Artikeln syftar till att förstå och problematisera användningen av ISU i socialtjänsten. Genom att identifiera och exemplifiera olika typer av användning av LOKE i Violalund respektive FIT i Hasselberg har dimensioner av användningen tillsammans med dess praktiska påverkan på arbetet i verksamheterna synliggjorts. Förhoppningen om att ISU-resultat ska kunna användas för verksamhetsutveckling (SKL 2018; Socialstyrelsen 2014, 2022) är visserligen inte helt felaktig, men ger en snäv bild av hur ISU används i praktiken. Vad som blir tydligt i den här studien är att både ISU-modellerna och resultaten används på flera olika sätt och av olika användare inom organisationerna, såsom familjebehandlare och chefer på olika nivåer. Dessutom framstår användningstyperna ofta som överlappande snarare än tydligt åtskilda (jfr Mark & Henry 2004 s. 39), exempelvis i hur inledande strategisk användning av resultat verkar kunna rikta uppmärksamhet och förankra idéer inom organisationen som sedermera skapar förutsättningar för instrumentell användning genom förändringar i arbetssätt.

Vidare framgår att användningen i Violalund respektive Hasselberg på många vis liknar varandra. Särskilt i användning på chefsnivå, där legitimerande och strategisk användning dominerar när goda resultat redovisas uppåt i organisationen (jfr Zimic & Dalin 2016) eller när vissa delar av verksamheternas arbete fokuseras (jfr Hjärpe 2020). För familjebehandlarna i både Violalund och Hasselberg framstår den konceptuella användningen som central för att nå fördjupad förståelse och få nya insikter om den egna praktiken. Familjebehandlarna använder även resultaten strategiskt för att rikta uppmärksamheten mot vissa delar av arbetet och påkalla behov av förändring, exempelvis i form av ökade resurser.

Under följande två rubriker diskuteras ytterligare två centrala fynd, nämligen hur utformningen av ISU-modellerna påverkar användningen samt hur påverkan sker stegvis snarare än direkt.

Utformningen påverkar användningen

Även om både LOKE och FIT av verksamheterna uppfattas som tillvägagångssätt för att systematiskt följa upp öppenvårdsinsatserna och därmed kan placeras under "ISU-paraplyet", är modellerna uppbyggda utifrån olika uppföljningsperspektiv. Medan LOKE har ett tydligt strategiskt och styrningsperspektiv där uppföljningsvariablerna ska bestämmas utifrån verksamhetens processbeskrivning tillsammans med tänkta målgrupper, insatser och resultat, har FIT snarare ett brukarperspektiv. Brukarperspektivet tar sin utgångspunkt i att FIT är uppbyggt kring självskattningsskalor som förutsätter brukarnas involvering i uppföljningen. Samtidigt som det inte finns något i LOKE-modellen som explicit hindrar verksamheten från att involvera brukarna i uppföljningen genom exempelvis självskattning, verkar det heller inte uttryckligen förespråkas. Förutom för det praktiska genomförandet av ISU innebär skillnaden att uppföljningsresultaten kommer att baseras på data från olika typer av källor – verksamheten respektive brukaren.

Skillnaden i perspektiv och de variabler som används för uppföljningarna i modellerna verkar även medföra skillnader i huruvida familjebehandlarna använder resultaten på ett mer instrumentellt sätt i sitt dagliga arbete. Den tydligaste skillnaden återfinns i att familjebehandlarna i Hasselberg löpande under pågående insatser använder FIT-resultat på individnivå för att stämma av, och vid behov, göra förändringar i insatsens genomförande – det vill säga fokus på operationell nivå. Resultat på individnivå varken sammanställs eller används inom ramen för LOKE i Violalund. I Violalund ligger återigen fokus snarare vid den strategiska nivån där resultat användning kan ske först efter de årliga sammanställningarna på gruppnivå, eftersom användaren inte främst är enskilda familjebehandlare utan snarare verksamheten med fokus på hur det gemensamma arbetet kan förändras.

Smygande påverkan

Samtidigt har resultaten visat att den instrumentella användningen av ISU-resultat på gruppnivå verkar vara begränsad. Detta behöver problematiseras ytterligare. Å ena sidan finns få exempel på när resultat på gruppnivå på ett tydligt och medvetet sätt har använts för att förändra verksamheten. Å andra sidan finns flera exempel på när resultat, men också modellerna i sig, har använts på sätt som *påverkat* arbetet inom verksamheterna. Påverkan har skett till följd av att exempelvis utvalda aspekter av arbetet har fokuserats (t.ex. insatsers omfattning), insatser till särskilda målgrupper har uppmärksammats (t.ex. barn som bevittnat eller utsatts för våld) och att vissa värden blivit betydelsefulla (t.ex. brukarinflytande).

Begreppet *knowledge creep* (Weiss 1980, 1999) kan fördjupa förståelsen av ISU:s påverkan genom att se på användning som en dynamisk process. Gemensamt för de exempel som lyfts ovan är dels att påverkan har skett stegvis över tid, ofta flera år, och dels att ytterligare kunskaper har vävts samman med dem från ISU:erna. I exemplet med insatser till barn som bevittnat eller utsatts för våld hade det gått flera år från det att verksamheten lade in uppföljningsvariabeln och kunde redovisa resultat till det att beslut fattades om att genomföra förändring. Under empiriinsamlingen och dialogseminariet i Violalund blev det även tydligt att information från andra källor kompletterat ISU-resultaten under processen, exempelvis från rapporter och artiklar, forum och nätverk samt medarbetares tidigare kunskaper och erfarenheter. Likaså kan uppfattningen om vikten av brukarinflytande och den upplevda förändringen av organisationskulturen i Hasselberg till följd av FIT varken ses som isolerade eller snabba förändringar. Flera av de intervjuade framhåller att det varit en långsam process där FIT stegvis fått betydelse för arbetet och påverkat synen på brukarinflytande. Även där lyfts betydelsen av andra informations- och kunskapskällor, exempelvis i form av externa utbildningar, fram som viktiga komplement till FIT-resultaten.

I frågan om hur ISU används finns en risk i att begränsa uppfattningen om förändring till instrumentell användning som följer av rationellt fattade beslut utifrån konkreta och tydliga resultat. Risken har även lyfts av bland annat Denvall och Nordesjö (2021) gällande kunskapsanvändning i utvärderingssammanhang. Baserat på de studerade fallen i den här studien verkar den typen av förändringar snarare vara undantagsfall. Samtidigt är det tydligt att verksamheterna och dess praktiker inte är opåverkade av vare sig ISU-modellerna eller resultaten. Om vi i stället förstår användningen med stöd i begreppet *knowledge creep*, innebär det att vi även kan förstå förändring som komplexa processer över tid som påverkas av olika information och kunskaper (jfr Dahler-Larsen 2012, Nutley m.fl. 2007, Weiss 1980). Därmed synliggörs olika dimensioner av hur ISU kan påverka och bidra till förändring inom socialtjänstens organisatoriska sammanhang.

Tillämpning och generaliseringsmöjligheter

Att systematisk uppföljning av socialtjänstens arbete allt mer hamnat i fokus är svårt att undgå, inte minst sett till förslagen om skärpta uppföljningskrav i SOU 2020:47 men också i socialtjänstens praktik. Förhoppningen är att den här studiens resultat bidrar med kunskaper och fördjupad förståelse för användningen av ISU som kan tillämpas av verksamheter som står inför, eller redan har, implementerat modeller och arbetsätt för ISU. Det kan exempelvis vara i form av hur användningstyper på olika vis kan påverka arbetet, och att det kan vara betydelsefullt att uppmärksamma annan användning än den instrumentella. Artikeln kan även användas som underlag för att reflektera över den egna verksamhetens användning, inte minst om målsättningen är att lyckas åstadkomma verksamhetsutveckling – vilket framstår som en central intention med ISU. Att undersöka om och hur arbetet med ISU kan struktureras för att nå bestående förbättringar i socialtjänstens verksamheter borde även vara föremål för vidare forskning.

Avslutningsvis vill vi ägna några rader åt studiens generaliseringsmöjligheter. Det är omöjligt att avgöra i vilken grad resultaten kan, eller inte kan, tillämpas utanför de studerade fallen. Som tidigare nämnts är det vanligt att organisera kommuners socialtjänster i målgruppsrelaterade samt utredande respektive utförande verksamheter. Även om denna organisatoriska likhet finns mellan fallen och andra svenska kommuner, utesluter det såklart inte att det kan finnas skillnader som på en organisatorisk nivå kan påverka generaliseringsmöjligheterna, till exempel i ledning och styrning, resurser, personalomsättning med mera. I sammanhanget är det även viktigt att ta hänsyn till att verksamheterna i Violalund och Hasselberg har omkring tio års erfarenhet vardera av att arbeta med ISU, vilket kan innebära att resultaten är svårare att tillämpa i verksamheter som inte kommit lika långt i sitt implementeringsarbete. Samtidigt menar vi att de lärdomar som kan dras utifrån slutsatserna sannolikt kan tillämpas även utanför de två fallen, särskilt utifrån perspektivet om att förstå förändring utifrån processer av dynamisk kunskapsanvändning.

Referenser

- Alexanderson, K. (2006). *Vilja, kunna, förstå: om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*. Diss. Örebro universitet.
- Alkin, M. C. & Stecher, B. (1983). Evaluation in Context: Information Use in Elementary School Decision Making. *Studies in Educational Evaluation*, 9, 23-32.
- Alkin, M. C. & King, J. A. (2016). The historical development of evaluation use. *The American Journal of Evaluation*, 37(4), 568–579.
- Anderberg, M., Borg, M., Dahlberg, M., Davidsson, C., Holmstedt, A., Kainulainen, K. & Williamson, O. (2015). *Lokal uppföljning av ungdomar med missbruksproblem vid Maria-mottagningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Trestad2.
- Avby, G., Nilsen, P. & Ellström, P. E. (2017). Knowledge use and learning in everyday social work practice: a study in child investigation work. *Child & Family Social Work*, 22(4), 51–61.
- Bargmann, S. & Robinson, B. (2014). Feedback-informerad terapi: grunderna. I: S. D. Miller & B. Bertolino (red.), *Feedback-Informerad Terapi – FIT* (s. 58–105). Studentlitteratur.
- Bazeley, P. (2009). Analysing qualitative data: more than "identifying themes". *Malaysian Journal of Qualitative Research*, 2, 6–22.
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2012). The mismatch between the map and the terrain-evidence-based social work in Sweden. *European Journal of Social Work*, 15(4), 598–609.
- Björk, A. (2013). Working with different logics: a case study on the use of the Addiction Severity Index in addiction treatment practice. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 30(3), 179–199.
- Björk, A. (2017). Mot en situerad standardisering inom socialtjänsten. *Socialvetenskaplig tidskrift Forum*, 24(3–4), 303–313.
- Blom, B., Morén, S. & Nygren, L. (2013). *Kunskap i socialt arbete: om villkor, processer och användning*. Natur & Kultur.
- Cairney, P. (2019). Evidence and policy making. I: A. Boaz, A. Fraser, H. Davies & S. Nutley (red.), *What works now? Evidence-informed policy and practice* (s. 21–40). Policy Press.
- Dahlberg, M. & Anderberg, M. (2008). Strukturerade intervjuer som underlag för utvärdering och forskning: några metodologiska aspekter. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 15(2), 97–114.
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The evaluation society*. Stanford Business Books.
- Dahler-Larsen, P. & Larsen, F. (2001). Anvendelse af evaluering: historien om et begreb, der udvider sig. I: P. Dahler-Larsen, H. K. Krogstrup & E. Albæk E. (red.), *Tendenser i evaluering*. Odense Universitetsforlag.
- Davies, H., Boaz, A., Nutley, S. & Fraser, A. (2019). Conclusions: lessons from the past, prospects for the future. I: A. Boaz, A. Fraser, H. Davies & S. Nutley (red.), *What works now? Evidence-informed policy and practice* (s. 369–382). Policy Press.
- Denvall, V. & Nordesjö, K. (2021). Bortom det instrumentella idealet: om kunskapsanvändning i utvärderingssystem. I: S. Linde & K. Svensson (red.), *Välfärdens aktörer: utmaningar för människor, professioner och organisationer*. (101–130). Social Word Press.
- Engström, C. & Armelius, B.-Å. (2005). Implementering av en strukturerad intervju (ASI) i missbrukarvård och kriminalvård. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(1), 27–42.
- Eriksson, B. & Karlsson, P.-Å. (1990). *Utvärderingens roll i socialt arbete*. Diss. Göteborgs universitet.
- Filstad, C. (2012). *Organisationslärande: från kunskap till kompetens*. Studentlitteratur.
- Forte (2019). *Prioriteringar för forskning om socialtjänsten: perspektiv från brukare, policy och praktik*. Hämtad 13 maj 2021 från: <https://forte.se/publikation/prioriteringar-forskning-om-socialtjansten/>

- Hjelte, J. (2017). *LOKE-boken: en handbok för lokal uppföljning enligt LOKE-modellen*. Hämtad 10 oktober 2021 från: <https://regionvasterbotten.se/VLL/Filer/LOKE%20boken.pdf>
- Hjärpe, T. (2020). *Mätning och motstånd: sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Diss. Lunds universitet.
- Højlund, S. (2014). Evaluation use in evaluation systems: the case of the European Commission. *Evaluation*, 20(4), 428–446.
- Johansson, S. & Liljegren, A. (2021). Socialtjänsten som granskningsobjekt: politikerns och tjänstemäns användning av Öppna jämförelser. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 28(1), 3–28.
- Johnson, K., Greenesid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F. & Volkov, B. (2009). Research on evaluation use: a review of the empirical literature from 1986 to 2005. *The American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410.
- Mark, M. M. & Henry, G. T. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, 10(1), 35–57.
- Nutley, S.M., Walter, I. & Davies, H. T. O. (2007). *Using evidence: how research can inform public services*. Policy Press.
- Persdotter, B. & Andersson, M. (2020). SAVE – Support and protection Against Violence, on Equal terms for all children, *FoU Välfärd Värmland*, 2020:1.
- Petersén, A. C. & Olsson, J. I. (2014). An evaluation paradox in social work? An empirical study of evaluation use in connection with temporary programmes in Swedish social work. *European Journal of Social Work*, 17(2), 175–191.
- Petersén, A. C. & Olsson, J. I. (2015). Calling evidence-based practice into question: acknowledging phronetic knowledge in social work. *The British Journal of Social Work*, 45(5), 1581–1597.
- Rosenlund, J. & Rosell, E. (2017). Using dialogue arenas to manage boundaries between sectors and disciplines in environmental research projects. *International Journal of Action Research*, 13(1), 24–38.
- SKL (2018). *Webbkollen Barn och unga: ett utvecklingsprojekt om uppföljning inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Hämtad 6 april 2021 från: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-623-0.pdf>
- SKR (2021). *SU-Kvinnofrid 2019–2020*. Hämtad 6 april 2021 från: https://skr.se/download/18.71ae53ab179a30d0f2d33632/1622462923359/Slutrapport-SU-Kvinnofrid-systematisk-uppf%C3%B6ljning-socialtjanst_%202018-2020_uppdatt%20maj-21.pdf
- Socialstyrelsen (2014). *Systematisk uppföljning: beskrivning och exempel*. Hämtad 11 december 2020 från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2014-6-25.pdf>
- Socialstyrelsen (2017). *Individbaserad systematisk uppföljning* (webbutbildning). Hämtad 11 december 2020 från: <https://utbildning.socialstyrelsen.se/learn/course/external/view/elearning/101/Individbaseradsystematiskuppf%C3%B6ljning>
- Socialstyrelsen (2020). *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2019*. Hämtad 11 december 2020 från: <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/barn-och-ungdom/>
- Socialstyrelsen. (2022). *Om – individbaserad systematisk uppföljning i socialtjänsten*. Hämtad 1 juni 2023 från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2022-3-7773.pdf>
- SOSFS (2011:9). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.

- SOU (2020:47). *Hållbar socialtjänst: en ny socialtjänstlag*. Norstedts juridik. Hämtad 6 april 2021 från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/08/sou-202047/>
- Van De Ven, A. H. & Johnson, P. E. (2006). Knowledge for theory and practice. *The Academy of Management review*, 31(4), 802–821.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Hämtad 4 februari 2020 från: <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2017-08-29-god-forsknings-sed.html>
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration*, 39, 426–431.
- Weiss, C. H. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge*, 1(3), 381–404.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods*. Sage.
- Yukl, G. A. (2012). *Ledarskap i organisationer*. Prentice Hall.
- Zimic, S. & Dalin, R. (2016). Systematical follow-up in social work practices. *Computers & Society*, 45(3).

Save the date



NaPSa 2024

20–21 mars • Mittuniversitetet • Östersund

2024 års nationella paperkonferens i socialt arbete, NaPSa, arrangeras på Mittuniversitetet Campus Östersund av ämnet socialt arbete vid Institutionen för psykologi och socialt arbete – PSO.



Key-note speaker:

Professor Walter Lorenz

Charles University, Prag, Tjeckien,
Free University, Bolsano, Italien

Call för abstract öppnar vecka 39.



Mittuniversitetet
MID SWEDEN UNIVERSITY

Carlos Rojas

Migration som orsak till samhällets problem

– hur påverkar narrativet kommunal verksamhet?

Migration as a cause of social problems – how does the narrative impact local government practices?

Even though Sweden has well over half a century's experience with migration, recently strengthened master narratives of migration and migrants as social problems are generating an impact on policies and practices at the local level. Previous research has identified how narratives of migration and migrants impact policy making and interventions related to migration, integration and accommodation of migrants. This study widens the scope as it identifies how narratives of migration and migrants impact policies and practices *in general*.

Adopting a theoretical framework based on racialisation, decision making and narrative theory, 17 interviews with local government administrators and police officers from a district in Stockholm are analysed. The results show how narratives of migration and migrants are embedded in the causal argumentation of present problems in the district. When practically every problem is argued to have migration as a root cause, policy and practices for solving them tend to target migrants. The article describes how this takes place and the final discussion addresses several risks that follow.

First, the quality and efficiency of policy and interventions is at risk when the causality behind a problem is simplified and inaccurate. Second, targeting migrants when addressing the districts' problems also risk omitting those natives impacted by a problem from benefiting from the solution or relief provided by the local government. Third, there is a risk that the local government strengthens the master narrative of migration and migrants as causing society's problems.

Given the results, an ending theoretical contribution is provided, arguing that a local government is a *racialising bureaucracy*. Not only is it racialised in its structure, as previous theory has stated, it also actively contributes to the reproduction and development of racialised structures in society at large.

Keywords: causal argumentation, decision making, narratives, migration, racialization, racial structures, local administration

Carlos Rojas är doktorand vid specialpedagogiska institutionen, Stockholms universitet

Kontakt: carlos.rojas@specped.su.se

Inledning

Migrationen till Sverige har varit stadig i mer än ett halvsekel och som en följd av det blivit en etablerad del av samhället, särskilt i storstadsregionerna. Redan år 2000 var en femtedel av invånarna i Stockholms stad födda utomlands (Stockholms stad 2021). Trots det skedde något 2015, då fler sökte asyl i Sverige än någonsin tidigare. Förloppet ramades in av det dominerande narrativet om "flyktingkrisen" och diskursen kring migration hårdnade (Schierup m.fl. 2017). Majoriteten av riksdagspartierna antog en migrationsrestriktiv position och för första gången sedan 1990-talet uttryckte en majoritet av svenskarna att de ville att Sverige skulle ta emot färre flyktingar (Demker 2017). Hållningen från både partier och allmänhet har bestått under 2020-talets inledning, med undantag för en period av öppenhet för de som flydde kriget i Ukraina. I valrörelsen 2022 blev några av de mest uppmärksammade förslagen de om obligatoriska adhd-test bland utlandsfödda femåringar, språktest för tvååringar och upprättandet av visitationszoner i områden med högre andel utlandsfödda invånare. De första analyserna från forskare pekar på hur en problembild där migration och brott kopplas samman blev utgångspunkt i valrörelsens debatter (Pollack 2022).

Tidigare forskning har visat att en ökad andel migranter i kombination med ett förändrat, mer kritiskt, narrativ har påverkat policy och praktik på såväl den nationella som den kommunala nivån. Forskningen har omfattat kommuner i Sverige och andra länder och fokuserat på narrativens påverkan på policy och praktik rörande migration, mottagande och introduktion i samhället (Scuzzarello 2010, 2015; Bak Jørgensen 2012; McCollum & Packwood 2017).

Den här studien går ett steg längre och synliggör hur narrativ om migration också påverkar annan policy och praktik än den som är direkt kopplad till migration. Studiens syfte är att synliggöra hur narrativ om migration bäddas in i beskrivningen av problem i en stadsdel i Stockholms stad. Artikeln besvarar två frågeställningar kopplade till detta:

- På vilket sätt bäddas narrativ om migration in i argumentationen om samhällsproblem?
- Vilka följder får det för kommunens policy, praktik och invånare som är föremål för dem?

Tidigare forskning

Studier som likt den här undersökt narrativens roll i att utveckla lokal policy och praktik har visat på att narrativ om migration spelar en central roll (Alexander 2003; Filomeno 2017; Matthews & Ruhs 2007; McCollum & Packwood 2017; Scuzzarello 2010, 2015; Steil & Vasi 2014; Tossutti 2012). Det finns ett antal åter-

kommande aspekter som inom ramen för detta är särskilt relevanta för den här studien.

En är tendensen att etablera en så kallad *host-stranger*-relation. Det finns en grupp invånare i stadsdelen som är hemmahörande (*host*) och andra som är främlingar (*stranger*) eller "de andra". I USA finns ett narrativ om migration och migranter som ett hot mot den lokala kulturella identiteten och lokalinvånarnas sätt att leva (*way of life*) (Steil & Vasi 2014, Filomeno 2017), medan det i europeiska studier snarare framträder ett krav på att anpassa sig till den lokala kulturen och det lokala sättet att leva snarare än att migranterna beskrivs som ett hot, som i USA (Scuzzarello 2010, Bak Jørgensen 2012). I Sverige finns i de flesta kommuner sociala och ekonomiska gränser mellan infödda och migrerade invånare som ofta överlappar med geografiska gränser, vilket bidrar till upplevelsen av att det finns hemmahörande och främlingar. Ett "vi" och "dem" som skapar en "andrafiering" av "dem" och "den andre" (Alexander 2003, Tossutti 2012). Denna mentala separation blir i sin tur en förutsättning för en rumslig, social och ekonomisk separation. Andrafiering ses då också som en del av en ständigt pågående rasifieringsprocess, som i sin tur stärker segregationen i städerna (Molina 1997, 2005).

Studierna om narrativens påverkan på kommunal policy och praktik visar också på ett särskiljande av olika "typer" av migranter som en viktig beståndsdel i narrativen om migration inom ramen för den lokala nivåns beslutsfattande, policy och strategier. Berättelser och bilder om "bra" och "dåliga" migranter konstrueras till exempel genom att berättelser om "integrerade" eller "hårt arbetande" migranter framträder i sällskap av berättelser om "ointegrerade" eller "kriminella" migranter (Matthews & Ruhs 2007, McCollum & Packwood 2017, Scuzzarello 2015).

Sarah Scuzzarello, som har studerat narrativs roll i utveckling av policy i Birmingham, Malmö och Bologna (2010, 2015), förstår utifrån Rein och Schöns (1996) perspektiv dessa berättelser som avsedda att förklara och tydliggöra problemet: vad och vem som orsakar det och vilken lösning som då är rimlig. I studier av skotska kommuner understryker David McCollum och Helen Packwood (2017) att utvecklingen av den här typen av uppfattningar bör ses som betydelsefull för tjänstepersoners beslutsfattande och implementering av policy på den lokala nivån.

Teoretiskt ramverk

Mot bakgrund av den tidigare forskningens fynd vad gäller inbäddningen av narrativ om migration när man utvecklar policy och praktik på lokal nivå, har den här studien utgått från ett teoretiskt ramverk med tre grenar: rasifiering, beslutsfattande och narrativ. Ansatsen bejakar teoretisk pluralism och att använda fler teorier än en möjliggör en mer robust förståelse för det som studeras (Sabatier 2014).

Rasifiering

Begreppet rasifiering introducerades i den svenska kontexten av kulturgeografen Irene Molina (1997), utifrån engelskans *racialization* och de definitioner Robert Miles (1989 s. 74) och Carter m.fl. (1996) hade gjort av begreppet. Enligt dem förklarar det de processer genom vilka kroppsliga och kulturella attribut ges social betydelse. Exempelvis vårt utseende, hudfärg och sätt att tala görs signifikanta för vår personlighet och vårt beteende samtidigt som det också grupperar människor i kollektiv baserade på den konstruerade grupptillhörigheten och blir betydelsefulla också för sociala relationer mellan individer och grupper. Rasifieringen fungerar också stratifierande på basis av socialt konstruerad ras sett till samhällets organisering och styrning och påverkar maktrelationer och jämlikheten på en rad samhällsarenor (Mulinari & Neergaard 2017). Efter att ha introducerats i relation till bostadssegregerande processer av Molina har rasifiering beskrivits i relation till exempelvis arbetsmarknaden (Kamali 2006), skolan (Behtoui m.fl. 2019) eller civilsamhället (Mulinari m.fl. 2020). Men också som en process som genomsyrar den svenska offentliga sektorn (Kamali 2006) och att till exempel kommunala förvaltningar också är att betrakta som rasifierade i sig (Tahvilzadeh 2011).

Rasifieringsteori har på senare år också använts för att synliggöra hur samhällsproblem förklaras vara orsakade av skillnader kopplade till kultur och att vara född i ett annat land, snarare än att söka orsaker i ekonomiska eller sociala processer (t.ex. Mulinari m.fl. 2020).

En förutsättning för rasifieringsprocesser är uppfattningar om en svenskhet och svenskar som har vissa säregna, positiva egenskaper som "de andra" saknar. Att skapa dessa uppfattningar går hand i hand med att skapa "vi" och "dem" (Alexander 2003, Elgenius & Rydgren 2018, Kamali 2006, Tossutti 2012). Det går att förstå det svenska samhället som konfigurerat utifrån dessa kategoriseringar och ständigt aktivt i att reproducera dem, något som sker genom en mängd parallella rasifierande processer på mikronivå (Mulinari & Neergaard 2017).

Beslutsfattande och orsaksargumentation

Teorier om beslutsfattande och orsaksargumentation (*causal argumentation*) är en analytisk utgångspunkt för studien. Det gäller särskilt Deborah Stones teorier om argumentationens uppbyggnad och roll i beslutsfattande och utveckling av policy och dess strategiska och praktiska implementering (Stone 1989, 1997, 2006).

Grundläggande för Stones teori är att beslutsfattare har en benägenhet att argumentera för att ett problem de själva är ansvariga för förpassas till någon eller något annat bortom deras kontroll (1997 s. 190 ff.). Stone definierar en liberal förklaringsmodell där strukturen beskrivs som ansvarig för problemet och en konservativ där det individuella (o)ansvaret är förklaringen till problemet. Inom den liberala förkla-

ringsmodellen finns en variant som Stone beskriver som en mjuk, liberal variant av att skylla på offret: om personen med problemet bara blev mer informerad och ändrade sitt beteende, skulle problemet upphöra att existera (ibid. s. 193). Här kopplar hon sin teori till benägenheten att se "den andre" som oinformerad och att problemen skulle upphöra om denna blir informerad.

Stones teori är i linje med den tidigare forskningen om hur just narrativ om migration förenklar komplexa problembilder, på ett sätt som också förenklar de lösningar som föreslås och prioriteras (Rein & Schön 1996, Boswell m.fl. 2011). Svenska studier har också pekat på att förenklarna kännetecknas av att de ansvariga använder sig av bristande empiriska underlag och icke-systematiska tillvägagångssätt i sina analyser, vilket kan leda till förenklade och bristfälliga insikter (Andersson m.fl. 2018, Edling & Rydgren 2016, Hällsten m.fl. 2018, Miething m.fl. 2017).

Narrativ

När narrativs roll i beslutsfattande och policyutveckling introducerades på 1980-talet studerades det först vanligtvis på generell nivå (Shaver 1985, Stone 1989, Fischer & Forester 1993, Rein & Schön 1996), för att sedan alltmer studeras i förhållande till påverkan inom särskilda politiska fält, som migration eller hälsa (t.ex. Boswell m.fl. 2011, Baker m.fl. 2018, Fadlallah m.fl. 2019). I studierna om hur narrativ om migration påverkar beslutsfattande och policy i migrationsfrågan är en återkommande slutsats att narrativen bidrar till förenklningar av komplexiteten i frågan. Beslutsfattare och tjänstepersoner tenderar också att utveckla egna lättförståeliga förklaringar kring migrationens roll för enskilda frågor eller problem. Orsakssambanden som då läggs fram leder sedan till förenklade eller symboliska lösningar när policy omvandlas till strategier, insatser och interventioner (Rein & Schön 1996, Boswell m.fl. 2011, Slaven & Boswell 2019). Dessutom kan de orsakssamband som beslutsfattare förklarar skapa så kallade *feedback-loops*, när de påverkar allmänheten och stärker det dominerande narrativet som orsakssambandet närs av (Schneider & Ingram 1993).

På den ackumulerade nivån, där en mängd narrativ blir till en gemensam utsaga som sedan kan nyttjas i beslutsfattande, ligger narrativ teori nära den diskursteoretiska förståelsen av språk och utsagor som verktyg för makt genom att på samhällsnivå konstruera "sanningar" som är verksamma för den dominerande gruppens syften eller intressen. Rasifiering analyseras exempelvis ofta med diskursteoretiska ansatser (jfr Alexander 2003, Elgenius & Rydgren 2018, Molina 1997).

Narrativa analyser bör ses i ljuset av att egna uppfattningar och berättelser utgör en människas unika förståelse och erfarenhet, samtidigt som de är del av en större gemenskaps gemensamma berättelse. Michael Bamberg kallar det för "a larger community shared narrative", som i sin tur är grunden för ett *master narrative*: ett övergripande eller dominerande narrativ som präglar större delen av samhället där det

tagit plats, till den grad att det inte går att undvika eller agera som att det inte finns (Bamberg 2004, 2007).

Analysen av det empiriska materialet i den här studien har utifrån detta utgått från att det i Sverige dominerande narrativet om migration som problematiskt och som orsak till samhällsproblem uppfattas av de intervjuade och påverkar deras idéer om policy och praktik inom sitt ansvarsområde.

I likhet med tidigare narrativteoretiker, menar Bamberg också att individers berättelser skapas med specifika syften, till exempel att motivera val eller handlingar. Det som tas med i berättelsen, liksom det som exkluderas från den, behöver förstås utifrån att det finns ett syfte (Bamberg 2011, Riessman 2008).

I utvecklingen av narrativ kan också begrepp liksom i diskurser laddas och kopplas till exempelvis migration genom så kallade ekvivalenskedjor (Winther Jørgensen & Phillips 2000). Det sker genom att ett begrepp systematiskt upprepas i samband med ett annat, till exempel begreppet "utanförskap", som introducerades av politiska partier i valrörelsen 2006. Utan att begreppet definierades som kopplat till personer och områden präglade av migration, kom det att ingå i den allmänna förståelsen av begreppet genom att det nästan uteslutande användes i tal och text när dessa var i fokus. När ekvivalenskedjan var etablerad, kunde politikerna sedan tala om personer i utanförskap eller utanförskapsområden och låta förstå att det sannolikt rörde sig om personer med migrationsbakgrund eller områden där fler invånare har migrationsbakgrund, utan att behöva säga det (Davidsson 2010).

Metod och material

Studien har en interpretativ ansats i behandlingen av det empiriska materialet. Respondenterna, liksom de problem och grupper i samhället de berättar om, finns i en särskild språklig, historisk och kulturell kontext. En interpretativ metod möjliggör att ta hänsyn till detta och därmed till mer än bara de ord som sagts, när analys och tematisering görs av det som respondenterna sagt (Reed 2011). Studien har också använt sig av en abduktiv metod (Layder 1998) och rört sig mellan empirisk analys och teori under studiens gång, för att på bästa möjliga sätt förstå det som framkommit i intervjuerna.

Datainsamlingen gjordes ursprungligen som del av ett forskningsprojekt om barn och ungdomars uppväxtvillkor i Stockholmsregionen, som finansieras av Gålöstiftelsen. Empirin analyserades i ett första skede enbart tematiskt inom ramen för forskningsprojektets bredare ansats. Det har då också utgjort en mindre del av underlaget i tidigare rapporter och en bok som publicerats om projektet (Bunar m.fl. 2021). Eftersom det i den analysen hade blivit synligt att kommunala tjänstepersoners beskrivningar av problem ofta fokuserade på migration, gjordes en ny analys av

en del av materialet bestående av sjuutton intervjuer med just tjänstepersoner, den här gången med en narrativ analysmetod utifrån det beskrivna teoretiska ramverket.

Narrativ analys som metod kan anta olika former och kan likt andra kvalitativa metoder inte sägas vara homogen, men handlar om att förstå hur aktörer uppfattar och berättar om fenomen och situationer. En sådan definition etablerades tidigt av bland andra Catherine Riessman (1993), som också pekade på tre huvudsakliga perspektiv utifrån vilka forskaren kan närma sig narrativet som studeras. Den här studien använder sig av en drama-approach, vilket innebär ett särskilt fokus på hur berättelsen som skapas beskriver intrig och motiv i sammanhanget (ibid., Kaplan 1993). Särskilt fokus läggs på vad som görs (*act*), när eller var det görs (*scene*), vem som gjorde det (*agent*), hur det gjordes (*agency*) och varför (*purpose*). I tidigare forskning om hur narrativ om migration påverkat kommunernas integrationsarbete har Sarah Scuzzarello anpassat metoden (2010) på ett sätt som den här studien tagit efter. Här blir tjänstepersonen agenten som i sin berättelse väljer situationer och problem att tala om (*act, scene*), beskriver vem eller vad som orsakat dem (*agency*) och vilken insats eller intervention det motiverar till att sätta in (*purpose, object*). Transkriberingar från intervjuerna har analyserats och kodats utifrån interpretationen av sekvenser som sorterats in under dessa rubriker och sedan tematiserats.

De totalt sjuutton intervjuerna som genererade studiens empiri varade 40–80 minuter och genomfördes mellan februari och september 2018. De var semistrukturerade, med en inledande strukturerad del där samma frågor ställdes till samtliga respondenter och en avslutande fri del som gav utrymme för utforskande och fördjupning (Kvale 1997). Intervjuguiden innehöll inga frågor om migration eller frågor med kopplingar till migration, utan utformades för att få tjänstepersonernas bild av situationen i stadsdelen och särskilt barns och ungdomars situation och uppväxtvillkor. Citaten som återges under resultatavsnittet kommer från svar på frågor som var öppna i meningen att respondenten till exempel fick frågan om hur det är att växa upp i stadsdelen eller hur den skulle beskriva stadsdelen, utan att vara ledande mot resonemang om migration.

Resultat och analys

Migration beskrivs av respondenterna, med ett fåtal undantag, som orsak till problem de ser i stadsdelen. När tjänstepersonerna under intervjuerna besvarar frågor som handlar om hur de skulle beskriva stadsdelen, vilka generella problem de ser och vilka problem som är specifika för barn och ungdomar de ser, kopplar de i regel dessa till migration. Ibland är migration i sig problemet och ibland är migration orsaken till problemet de tar upp. Tre av de sjuutton intervjuade avhåller sig från att ens nämna migration eller stadsdelens migranter. Det går att se som att de avviker från

den generella tendensen och inte har migration som en aspekt i sina resonemang om stadsdelen, eller att de genom att undvika att tala om migration gör motstånd mot det dominerande narrativet (Andrews 2004, 2007; Bamberg 2004).

De narrativ som bäddas in i argumentationen berättar om migration som antingen en av flera orsaker eller som huvudorsak till samhällets problem. Det görs ibland uttalat och ibland outtalat. I narrativen ingår att lösningen på problemen är att prioritera strategier och insatser som fokuserar på stadsdelens migranter. En del framställer också att lösningen på samhällets problem är att minska andelen migranter i stadsdelen. Tjänstepersonernas narrativ utesluter att den egna förvaltningen skulle kunna vara delaktig i att orsaka problemen.

Nedan följer en mer utförlig beskrivning och analys av hur narrativ om migration bäddas in i argumentationen om stadsdelens problem av tjänstepersonerna.

Migration som orsak till samhällets problem

Det vanligaste sättet att bädda in narrativ om migration i argumentationen om samhällets problem är genom att koppla ett specifikt problem till migration. En variant är att koppla ett problem till ett annat problem, som anses uppstå på grund av migration. De problem som har behandlats i intervjuerna har berört barn och ofta förklarar tjänstepersonerna att problemen beror på brister hos föräldrarna, brister som uttalat eller outtalat kopplas till migration. Det kan vara brister i familjenätverk, i föräldraskapet, bristande kunskaper i svenska språket eller om hur det svenska samhället fungerar. Bristerna lyfts återkommande upp som orsak till en varierande skara problem: att sakna känsla av tillhörighet, bristande delaktighet i stadsdelens aktiviteter eller föreningsliv, trångboddhet, kvaliteten på förskolan och grundskolan, narkotikaförsäljning eller våld i nära relationer. Ett exempel på när migration beskrivs som orsak uttalat och utan omsvep kommer från en enhetschef inom förskolan som beskriver vilka föräldrar det är som blir anmälda till socialtjänsten:

Jag kan ju titta på hur många soc-anmälningar jag gör. Och om man bara gör ett snitt rakt igenom så är det oftast våld mot barnen. Det är kulturellt betingat. Det är hur man uppfostrar barn och hur man tänker sig det.

En del av de intervjuade använder ersättningsbegrepp för att tala om migranter och barn till migranter. Att som i citatet ovan hänvisa till kultur är vanligt, om än oftast inte lika explicit som i det exemplet. Begreppet migrant eller det vardagliga "invandrare" ersätts av nästan alla intervjuade med begrepp som "med annan bakgrund", "från andra kulturer", "med utländska namn", "flerspråkiga" eller "som inte har språket". Ibland tydliggörs vilka de menar genom att tala om hur gruppen med problem skiljer sig från "resursstarka" eller de med "klassisk svensk bakgrund" som begrepp för

invånare med föräldrar födda i Sverige. På det sättet berättar de att det handlar om migration även om migration i sig inte nämns. Nedan jämför en kommunpolis vad som orsakar att föräldrar inte tar ansvar för sina barn i två olika stadsdelar. Den första är den som studeras i den här studien och den andra en där fler invånare är födda i Sverige och fler har högre inkomster, som också ligger inom kommunpolisens geografiska ansvarsområde:

Det beror inte på samma saker. Orsakerna här är att de inte är insatta i samhället och kan kanske inte språket. Där är det mer att de tar det bara inte (ansvaret). Dels för att många av föräldrarna där jobbar alldeles för mycket, de har inte tid med sina barn.

Att det även "här", i den aktuella stadsdelen, skulle kunna vara samma sak som är huvudorsak till ett likadant problem ges inte plats i resonemanget. Under intervjun utvecklas mönstret när kommunpolisen kopplar familjens bristande delaktighet i samhället till att ungdomar utvecklar kriminellt beteende i den studerade stadsdelen, till skillnad från den andra där det kopplas till psykisk ohälsa bland ungdomarna.

Ett annat sätt att argumentera om orsakssambandet mellan migration och samhällets problem utan att uttala det är genom att bädda in narrativet om migration genom en ekvivalenskedja (Winther Jørgensen & Phillips 2000). Tjänstepersonerna använder sig då av fenomen och begrepp som har länkats och ekvivalerats till migration genom att i diskurser lokalt och nationellt konsekvent lyftas i samband med migration.

Några återkommande exempel i empirin är att tala om traditionella könsroller, avsaknad av relation till naturen, stora familjer, trångboddhet, dålig geografisk kännedom (om Stockholm eller Sverige) eller att inte känna sig som en del av samhället. Historiska och nutida konstruktioner av "den andre" som ociviliserad, obildad och främmande (Alexander 2003, Tossutti 2012) gör troligt, om än inte säkert, att det är migrerade invånare i stadsdelen som tjänstepersonen nedan åsyftar när ett antal orsaker läggs fram för att förklara varför vissa barn skapar problem och otrygghet i offentliga rum:

Det är synd om dem, varför förstör de samhället? Det finns inte någon, deras föräldrar vet inte eller bryr sig inte om vad de gör ute. De har inte plats hemma, bara två rum. Ett sovrum kanske och vardagsrummet och de är 5–6–7 barn. Killarna får inte vara hemma, de skickar ut dem. Tjejerna stannar hemma. Vem träffar han när han går ut? Han träffar andra i samma situation.

Förutom genom att tillskrivas beteenden eller (avsaknad av) egenskaper konstrueras "den andre" också genom generaliseringar av livssituationen.

Det är ju (i grannområde) en annan socioekonomisk, höginkomsttagare, akademiker. (I: Okej) Men om man tittar på min enhet, är det 80 procent med annan bakgrund. Och 20 procent som inte har det. (I: Bland barnen?) Sen kan det ju vara första generationens invandrare, andra generationens, det kan vara tredje.

”Den andre” skapas i denna utsaga genom att en grupp som är höginkomsttagare och akademiker beskrivs i kontrast till den grupp som orsakar problem. De med ”annan bakgrund” förtydligas ha migrationsbakgrund och genom kontrasteringen framgår också att de med migrationsbakgrund tillhör en annan socioekonomisk grupp, har lägre inkomster och saknar akademisk utbildning. Existensen av ”den andre” och andrafiering skapar också en positiv bild av majoritetsbefolkningen, något som har observerats i flera studier av den lokala nivån (Alexander 2003, 2007; Tossutti 2012).

I Stones teori om kausal argumentation i arbetet med policy finns idén om att en aktör med ansvar, som en tjänsteperson, i syfte att frigöra sig från ansvaret kan lägga det på någon annan. Avsiktligt eller oavsiktligt. Stone menar att förståelsen för detta är grundläggande för att förstå mekanismerna som till slut gör ett orsakssamband vedertaget (Stone 1997 s. 190 ff.). Utifrån det är en tolkning att tjänstepersonerna i den här studien med sina utsagor oavsiktligt tillskriver migrationen och migranter ansvaret eller skulden för problemen i stadsdelen.

Oavsett avsiktlighet, menar Stone att det är mer regel än undantag att aktörer som har ansvaret för problemen i fråga försöker avleda ansvaret bort från sig själva (Stone 1997 s. 197). Vi ser hennes teori bekräftad i den här studien, eftersom den möjliga orsaken till problemet som rotat i något i förvaltningen inneboende (miss)förhållande aldrig tas upp. I linje med Stone utvecklar de också bilder som belägger förståelsen för var ansvaret ligger, såsom Bamberg menar är brukligt: de dockar i övergripande narrativ, i det här fallet om migration som orsak till problem i samhället. Han menar att det är svårt att hålla sig ifrån att nyttja dessa narrativ om det tjänar ens syfte, som i det här fallet skulle kunna vara att avsäga sig ansvar för de lokala problemen de är satta att hantera. Samtidigt som ”många, möjligtvis till och med de flesta, av de övergripande narrativen som nyttjas förblir oåtkomliga för vårt medvetna erkännande” (Bamberg 2004 s. 361).

Lösningen att förändra eller minska andelen migranter

Nedan följer två exempel på hur tjänstepersoner kan framhålla att de vill hjälpa ”dem” och ger förslag på att utbilda ”dem” så att de förändras och gör bättre val i sina liv, vilket också skulle vara en lösning på lokalsamhällets problem.

Det är en stor mängd som är utbildade folk som kommer till Sverige som har fel planering. Små familjer som har dålig eller låg inkomst. De ska inte skaffa flera barn när de har. [...] Vi är öppna för alla och vi hjälper alla.

[...] det kanske inte bara handlar om att folk inte vill göra det vi tycker att de ska göra, utan det handlar om vad vi har för service att tillhandahålla. (I: Och när du säger det ni tycker att de ska göra.) Ja, gå på förskola, inte använda uppfostringsvård och sådana här saker. Det som är lite typiskt föräldraskapet i Sverige.

Förutom de som ser lösningar i att stadsdelsförvaltningen tar en mer utbildande roll för att de migrerade invånarna ska orsaka färre problem, finns också de som vill lösa problemen i stadsdelen genom att minska den migrerade andelen av befolkningen. Det är en position och ett förslag som presenteras som en lösning på ett implicit sätt. Det är ingen av de intervjuade som föreslår att migrerade invånare ska flytta ut från stadsdelen, utan förslagen handlar om att en större andel av nya framtida invånare ska vara infödda och på så vis minska den totala andelen migranter i stadsdelen. Begrepp som "svenskar" eller "infödda" används då inte, utan begrepp som ekvivalens (Winther Jørgensen & Phillips 2000), som att det ska flytta in "resursstarka personer" eller bli "balans i befolkningsstrukturen". Ett annat sätt att uttrycka preferensen för en minskad andel migranter i stadsdelen är att tala om områden som har en större andel invånare födda i Sverige som kontrasterande positiva exempel.

Så att det man då ska göra är att man ska bygga attraktivt i [stadsdelen] så att man får liksom en balans i befolkningsstrukturen. Det finns ju [stadsutvecklingsprojekt] som man håller på med i stan för att befrämja liksom bostadsbyggande och då liksom det dyrare bostadsbyggandet för att jämna ut de sociala strukturerna.

Under 90-talet så var det väldigt många personer som flyttade, mycket av resursstarka personer ur det här området men man kan också se att det är på väg tillbaka [...] [Område i stadsdelen] börjar bli en nästan närförort idag och det kan man ju också se att det flyttar in fler där.

Alltså blandningen av de som bor här skulle behöva vara större. Det kommer ju bli det också tror jag. Stan flyttar utåt hela tiden. Vi kommer att få starkare, kraftfullare, för det märker man på de som bor i området, bara jämfört med [grannstadsdelen] så har de en inneboende kraft. Mycket större än de som bor i [stadsdelen].

Varken i det uttalade eller outtalade går det att förstå det som att någon av de intervjuade tjänstepersonerna menar att migranter i stadsdelen avsiktligt orsakar problem. Men att majoriteten påstår att det är de migrerade invånarna i stadsdelen som orsakar problemen, om än oavsiktligt, går inte att komma ifrån. På så sätt rör sig resonemanget varken i det som Stone kallar en liberal förklaringsmodell, där strukturen är ansvarig för problemet, eller en konservativ, där det individuella (o)ansvaret är förklaringen.

Det är snarare ett slags uppgivet tillstånd, oundvikligt och av naturen givet, där migrationens och migranternas natur av att vara mindre kapabla, informerade eller till och med ignoranta orsakar problemen. Utifrån Stone går det att förstå utvecklingen av det här narrativet inom ramen för beslutsfattande som det hon benämner är en mjuk, liberal variant av att skylla på offret. Det är inte jag själv som tjänsteperson eller politiker som har ansvaret för problemet, utan någon annan (grupp). Dessa förstår inte själva att de gör fel och om de bara blev mer informerade skulle de ändra beteende och problemet upphöra att existera (Stone 1997 s. 193).

Andra orsaker än migration

Om det fåtal som har en preferens för att migranter ska föda mindre barn eller minska som andel av befolkningen kan placeras i den ena änden av en skala, när det kommer till hur tjänstepersonerna ser på migration som samhällsproblem, så skulle vi i den andra änden kunna placera tre av de sjutton intervjuade som i princip helt utesluter migration som orsak till problemen de talar om. Migration bäddas inte in i narrativet om stadsdelens problem och det vävs inte heller in någonstans i lösningar som föreslås. Nedan resonerar två av dem om vad som orsakar svåra situationer för ungdomar de arbetar med inom det kommunala aktivitetsansvaret:

Det finns ju inte en [orsak]. [...] Psykisk ohälsa är en stor orsak. Och vad det kommer ifrån det kan man ju spekulera i. Det finns ju olika orsaker. Men psykisk ohälsa är vanligt. [...] Att skolan blir lite för mycket. Det blir brytpunkten, det är där man inte maktar med. [...] Man har inte strategier att hantera det vardagliga och kraven. [...] Det är prestationsångest och så har vi social fobi, det nämner många. [...] Depressiva symptom nämner många. [...] Det här lite att man inte orkar ta sig för att göra saker.

I exemplet, liksom hela intervjun det är taget från, presenterar tjänstepersonerna orsaker som de ser påverkar att ungdomarna de jobbar med avbryter sin skolgång och sedan har svårt att återgå till utbildning eller arbete. De gör inga kopplingar till att orsakerna har att göra med att ungdomarna eller deras familjer migrerat, och de talar inte om att de har egenskaper eller beteenden som brukar tillskrivas "den andre". De talar i flera delar av intervjun om skolmisslyckanden utan att förklara dessa som en följd av migration, migrerade familjers sociala situation eller utbildningsbakgrund, vilket annars är vanligt (Behtoui m.fl. 2019). Utifrån narrativ teori går det att tolka uteslutandet av migration som orsak som en motståndshandling mot det dominerande narrativet (Andrews 2004, Bamberg 2004). Det går förstås också att tolka som att det är dessa tjänstepersoners professionella bedömning av situationen och problemet de arbetar med och att de inte är påverkade av det dominerande narrativet. Ingen

annan särskild grupp framträder heller i deras resonemang och orsaksbeskrivningar som mer frekvent utsatt för problemet med skolavbrott och arbetslöshet eller som orsak till problem som finns i stadsdelen.

Uteslutna orsaker

Många orsaker utesluts när migration så genomgående pekas på som grunden till stadsdelens problem. Några av orsakerna de nyss citerade tjänstepersonerna tar upp, som psykisk ohälsa, återkommer i andra intervjuer men hamnar i helheten i skuggan av migrationen eller anses vara orsakade av migrationen.

Andra aspekter som hade kunnat beaktas i relation till stadsdelens problem lyser med sin mer eller mindre totala frånvaro. Utifrån den här studiens teoretiska glasögon, är det som blivit särskilt tydligt att tjänstepersonerna inte talar om sig själva, den egna förvaltningen, dess organisation och funktioner som ansvariga för eller som orsaker till stadsdelens problem (Stone 1997).

Inte heller ingår i narrativet att exkluderande eller rasifierande mekanismer orsakade av den infödda delen av stadsdelens invånare skulle vara en orsak till problemen och de svåra situationer som sägs förekomma bland migrerade familjer och barnen i dem. En av de sjuutton intervjuade nämner rasism och ytterligare en tar upp diskriminering som en möjlig orsak till problemen som tas upp.

Det närmsta tjänstepersonerna kommer att tala om någon annan aktör än migranterna som orsak till problemen är svenska medier och deras negativa beskrivning av stadsdelen, där också utomståendes uppfattningar återkommer som en orsak. Särskilt då kopplat till att det för barnen och ungdomarna har en stigmatiserande effekt eller skadar självbilden både individuellt och kollektivt.

Jag skulle säga att de har goda förutsättningar men att de själva kämpar med en identitet som, alltså att någon annan beskriver hur de är och sedan hur de själva upplever att de är. Att det kan finnas en krock i det.

Följder för stadsdelsförvaltningens prioritering av insatser

Om studiens första forskningsfråga är hur tjänstepersoner bäddar in narrativ om migration i argumentationen om stadsdelens problem och det nu redogjorts för, kvarstår den andra frågan: vilka följder får argumentationen för kommunens policy och praktik, och i förlängningen för invånarna?

Till att börja med framträder det i empirin att narrativet tjänstepersonerna bäddar in i sina argumentationer fyller funktionen av att rättfärdiga de lösningar på problem som dessa så småningom föreslår, likväl som att rättfärdiga tidigare initiativ som tagits för att få bukt med problemen. Narrativet målar fram bilden av samhället, som sedan gör att argumentationen känns rimlig. När narrativet rättfärdigat argumentationen,

rättfärdigar denna i sin tur förslaget på lösning eller insats (Stone 1997). När den tidigare citerade kommunpolisen förklarar brottslighet bland ungdomar i stadsdelen med att föräldrar har bristande information och delaktighet blir detta prioriterat att åtgärda, medan ungdomarnas psykiska ohälsa ses som orsak och prioriteras i grannstadsdelen, där föräldrarna i högre grad är födda i Sverige.

Ett exempel i den studerade stadsdelen är utvecklingen av föräldrastödsgrupper. Sådana har organiserats länge i olika delar av Stockholm och anpassas nu i den studerade stadsdelen för att riktas särskilt till migrerade invånare, rättfärdigat av narrativet om att migrerade föräldrar har större brister i sitt föräldraskap. Det är föräldrastödsgrupper som är på tal när en tidigare citerad tjänsteperson förklarar vad de "vill att folk ska göra", som att "gå på förskola, inte använda uppfostringsvåld och sådana här saker". Föräldrastödsgrupperna har inte lyckats, i meningen att de haft få deltagare. Tjänstepersonen är delvis självkritisk vad gäller detta, men pekar samtidigt på orsaker bortom sin kontroll, som har att göra med att invånarna i stadsdelen inte betar sig som "vi" och det "vanliga" inte fungerar för dem.

I [stadsdelen] har vi haft vanliga föräldraprogram: ABC, Komet och sådana saker. Men det har inte varit speciellt bra. Här kanske man, fördomar eller inte, men det kanske inte är så att man går i grupper jättemycket i [stadsdelen]. Om man går i grupper så använder man gärna sitt egna nätverk om det finns problem i föräldraskapet eller med barnet eller så.

Kopplad till Stones teori om benägenheten att skylla på andra, har vi enligt henne benägenheten att se "den andre" som oinformerad och att problemen skulle upphöra om denna blir informerad (Stone 1997 s. 193). Det blir synligt i flera av tjänstepersonernas förslag på insatser, som ofta handlar om att skapa möjligheter till information, integration eller inkludering av migranter i samhället. Även om det inte är en verksamhets huvudsyfte, vävs det in och framstår i vissa fall som lika viktigt. Nedan resonerar en enhetschef inom ramen för detta mönster om den introduktionsförskola som nyligen öppnat.

Fokus på att hitta, liksom få kontakt med familjer och föräldrar som inte har sina barn på förskola idag, som inte ställt sig i kö, som är lite oroliga kanske, vad är förskola? [...] Där har vi olika. SFI, språkcafé, ibland har man dietist där som inslag, BVC, föräldrarådgivare.

Ett annat exempel på när det upplevda behovet av att informera och bilda föräldrar sammanvävs med andra samhällsproblem ger en tjänsteperson som bestämt sig för att göra något åt problemet med sämre hälsotal bland barnen i stadsdelen. Insatsen

denna väljer blir att ordna en traditionellt svensk aktivitet som flera föräldrar har en aversion mot, i stället för en aktivitet som så många som möjligt kan tänkas intressera sig för och utöva regelbundet för att ge bästa tänkbara resultat för barnens hälsa.

En sak är att våra ungdomar är fysiskt mindre aktiva. Det är de flesta ungar. Men våra barn i större utsträckning. Hälsoalet är sämre för våra unga. Då tänkte jag, okej, vad kan vara skoj, och vad kan utmana vår personal också? Så då hyrde jag ishockeyhallen här nere och det har jag gjort i fyra år i rad. Så alla våra femåringar får lära sig åka skridskor på den hallen. Första året var föräldrarna, en del var skräckslagna. [...] Dels det här med snö och is. Vi har föräldrar som kommer med läkarintyg som säger att när det är noll grader då behöver inte barnen vara ute. [...] Och skridskor det kostar pengar. Nej, det kostar inte pengar, det är avgiftsfritt.

Sammanfattningsvis och kopplat till tidigare forskning påminner stadsdelen på flera sätt om det som händer i kommuner runt om i Europa, när en större andel av befolkningen i en kommun har migrerat från andra länder. Policy, insatser och interventioner tenderar då att sträva efter att migranterna anpassar sig till det lokala samhället, dess kulturella identitet och sätt att vara på (Scuzzarello 2010, Bak Jørgensen 2012) samtidigt som de målar upp en bild av migranterna som främlingar och mindre hemmahörande i kommunen och lokalsamhället och dess kultur (Alexander 2003).

Resultaten är också i linje med den tidigare forskningen om narrativ om migration och hur de förenklar komplexa problembilder på ett sätt som också förenklar de lösningar som föreslås och prioriteras (Rein & Schön 1996, Boswell m.fl. 2011). Svenska studier har också pekat på att förenklarna kännetecknas av att de ansvariga använder sig av bristande empiriska underlag och icke-systematiska tillvägagångssätt i sina analyser, vilket kan leda till förenklade och bristfälliga insikter (Andersson m.fl. 2018, Edling & Rydgren 2016, Hällsten m.fl. 2018, Miething m.fl. 2017).

Diskussion

Sjutton tjänstepersoner får frågor om hur barns och ungdomars uppväxtvillkor kan stärkas och alla utom tre börjar i stället tala om migration. I sin neutrala och objektiva roll påverkas de också av det övergripande och dominerande narrativ som finns i Sverige och Europa om att vi behöver skydda oss mot migration och dess påverkan på oss och våra samhällen (Schierup m.fl. 2017). Några av de intervjuade tjänstepersonerna kan ses göra motstånd mot narrativet, men de flesta verkar inte vara medvetna om att de påverkas av det. Studiens resultat visar att det påverkar stadsdelens prioritering av insatser och verksamheter, åtminstone de som är avsedda att stärka barns uppväxtvillkor. Jag vill som avslutning lyfta tre risker som empirin utifrån det teoretiska ramverket ger anledning att förhålla sig till:

1. När stadsdelen utvecklar en verksamhet, insats eller intervention för att lösa ett samhällsproblem, riskerar lösningen att bli suboptimal. Detta eftersom lösningen väljs och utvecklas utifrån en bristfällig analys av orsakssambandet. Förutom att inte se ett problems fulla komplexitet, kan ansvarig personal i värsta fall missa den viktigaste orsaken till problemet, när allt fokus hamnar på migration som problemets orsak (jfr Andersson m.fl. 2018, Edling & Rydgren 2016, Hällsten m.fl. 2018, Miething m.fl. 2017).
2. När verksamhet, insatser och interventioner utvecklas riktas de särskilt till invånare som migrerat från andra länder. Stadsdelsförvaltningen riskerar då att missa eller utesluta infödda invånare med samma behov, som skulle behöva men inte får del av den service, verksamhet eller insats som tas fram och erbjuds.
3. När samhällsproblem ska lösas genom verksamhet, insatser eller interventioner som uttalat eller outtalat riktar sig primärt till migranter, pekar stadsdelsförvaltningen på migranter som orsak till samhällets problem (jfr Kamali 2006). På så sätt bidrar stadsdelens verksamhet till det rådande narrativet om migration som orsak till samhällets problem. Det blir i värsta fall en så kallad feedback-loop för narrativet, där det stärkta narrativet sedan påverkar stadsdelsförvaltningens prioriteringar ännu mer, som sedan bidrar ytterligare till narrativet, och så vidare (jfr Schneider & Ingram 1993).

Om dessa tre risker utgör ett medskick till tjänstepersoner och praktiker i den kommunala sfären, finns utifrån dem också ett teoretiskt medskick. Rasifieringsteorier har när de applicerats på kommunal eller annan byråkratisk verksamhet begränsat sig till att konstatera att byråkratier också är rasifierade verksamheter (jfr Tahvilzadeh 2011). Jag vill mot bakgrund av tidigare teoribildning om rasifiering och den här studiens empiriska analys påstå att en kommunförvaltning eller annan offentlig byråkrati, liksom denna, förutom att vara rasifierad också kan vara en *rasifierande* byråkrati. Det vill säga aktiv i reproduktionen och utvecklingen av den rasifierade strukturen i det samhälle byråkratin är en del av. Genom att erkänna det som en möjlighet, erkänner vi också att en kommunförvaltning kan bidra till att aktivt avbryta och motverka samhällets rasifierande processer.

Referenser

- Alexander, M. (2003). Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(3), 411–430.
- Alexander, M. (2007). *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot: Ashgate.
- Andersson, A., Edling, C. & Rydgren, J. (2018). The intersection of class origin and immigration background in structuring social capital: the role of transnational ties. *British Journal of Sociology*, 69(1), 99–123.
- Andrews, M. (2004). I: M. Andrews & M. Bamberg (red.), *Considering counter narratives: narrating, resisting, making sense*. John Benjamins.
- Andrews, M. (2007). *Shaping history: narratives of political change*. Cambridge University Press.
- Bak Jørgensen, M. (2012). The diverging logics of integration policy making at national and city level. *International Migration Review*, 46(1), 244–278.
- Baker, P., Friel, S., Kay, A., Baum, F., Strazdins, L. & Mackean, T. (2018). What enables and constrains the inclusion of the social determinants of health inequities in government policy agendas? A narrative review. *International Journal of Health Policy and Management*, 7(2), 101–111.
- Bamberg, M. (2004). I: M. Andrews & M. Bamberg (red.), *Considering counter narratives: narrating, resisting, making sense*. John Benjamins.
- Bamberg, M. (2007). I: M. Bamberg (red.), *Narrative: state of the art*. John Benjamins.
- Bamberg, M. (2011). Who am I? Narration and its contribution to self and identity. *Theory & Psychology*, 21(1), 3–24.
- Behtoui, A., Hertzberg, F., Jonsson, R., Rosales, R. L. & Neergaard, A. (2019). Sweden: the "otherization" of the descendants of immigrants. I: P. A. J. Stevens, A. G. Dworkin (red.), *The Palgrave handbook of race and ethnic inequalities in education*. Palgrave Macmillan.
- Boswell, C., Geddes, A. & Scholten, P. (2011). The role of narratives in migration policy-making: a research framework. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 1–11.
- Bunar, N., Hagström, M. & Rojas, C. (2021). *Barn och ungdomar i stadens olikheter: om segregation, gränser och möjliggörande interventioner i det uppdelade urbana rummet*. Natur & Kultur.
- Carter, B., Green, M. & Halpern, R. (1996). Immigration policy and the racialization of migrant labour: the construction of national identities in the USA and Britain. *Ethnic and Racial Studies*, 19(1), 135–157.
- Davidsson, T. (2010). Utanförskapelsen. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikuleras i den svenska riksdagsdebatten 2003-2006. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(2), 149-169
- Demker, M. (2017) I: U. Andersson, J. Ohlsson, H. Oscarsson & M. Oskarson (red.), *Ökat motstånd mot flyktningmottagning och invandrades religionsfrihet* (s. 475–488) SOM-institutet.
- Edling, C., & Rydgren, J. (2016). Social Mechanisms in Empirical Sociology: Introduction to Special Issue. *American Behavioral Scientist*, 60(10), 1135–1145
- Elgenius, G. & Rydgren, J. (2018). Frames of nostalgia and belonging: the resurgence of ethno-nationalism in Sweden. *European Societies*, 21(4), 583–602.
- Fadlallah, R., El-Jardali, F., Nomier, M., Hemadi, N., Arif, K., Langlois, E. V. & Akl, E. A. (2019). Using narratives to impact health policymaking: a systematic review. *Health Research Policy and Systems*, 17(1), 1–22.
- Filomeno, F. A. (2017). The migration-development nexus in local immigration policy: Baltimore city and the hispanic diaspora. *Urban Affairs Review*, 53(1), 102–137.

- Fischer, F. & Forester, J. F. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Hällsten, M., Edling, C. & Rydgren, J. (2018). The acculturation in Sweden of adolescents of Iranian and Yugoslavian origin. *Acta Sociologica*, 61(2), 163–181.
- Kamali, M. (2006). Den segregerande integrationen. I: M. Kamali (red.), *Den segregerande integrationen: om social sammanhållning och dess hinder. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2006:73.
- Kaplan, T. (1993). I: F. Fischer & J. Forester (red.), *7 Reading policy narratives: beginnings, middles, and ends* (s. 167–185). Duke University Press.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur.
- Layder, D. (1998). *Sociological practice: linking theory and social research*. SAGE.
- Matthews, G. & Ruhs, M. (2007). *Are you being served? Employer demand for migrant labour in the UK's hospitality sector*. Centre on Migration, Policy and Society.
- McCullum, D. & Packwood, H. (2017). Rescaling migration studies: migration policy-making and implementation at the local government level. *Scottish Geographical Journal*, 133(3–4), 155–171.
- Miething, A., Rostila, M. & Rydgren, J. (2017). Access to occupational networks and ethnic variation of depressive symptoms in young adults in Sweden. *Social Science & Medicine*, 190, 207–216.
- Miles, R. (1989). *Racism*. Routledge.
- Molina, I. (1997). *Stadens rasifiering: etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Wesleyan University Press.
- Molina, I. (2005). Rasifiering: ett teoretiskt perspektiv i analysen av diskriminering i Sverige. I: P. de los Reyes & M. Kamali (red.), *Bortom Vi och Dom: teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering* (SOU 2005:41) (s. 95–112). Fritzes Offentliga Publikationer.
- Mulinari, D. & Neergaard, A. (2017). Theorising racism: exploring the Swedish racial regime. *Nordic Journal of Migration Research*, 7(2), 88.
- Mulinari, P., Tahvilzadeh, N. & Kings, L. (2020). Dekolonialt socialt arbete: om relationen mellan gräsrotsrörelser och kritiskt socialt arbete i den urbana periferin. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(3–4), 249–267.
- Pollack, E. (2022). Kriminalpolitik med farliga förenklingar. I: N. Bolin, K. Falasca, M. Grusell & L. Nord. (red.), *Snabbtänkt 2022: reflektioner från valet 2022 av ledande forskare*. Mittuniversitetet.
- Reed, I. (2011). *Interpretation and social knowledge: on the use of theory in the human sciences*. University of Chicago Press.
- Rein, M. & Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice: knowledge and policy. *The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 9(1), 85–104.
- Riessman, C. (1993). *Narrative analysis*. Sage.
- Riessman, C. (2008). *Narrative methods for the human sciences*. Sage.
- Sabatier, P. (2014). I: P. Sabatier & C. Weible (red.), *The need for better theories*. Westview Press.
- Schierup, C-U., Ålund, A., & Neergaard, A. (2017). I: A. Ålund, C-U. Schierup, & A. Neergaard (red.), *Reimagining the Nation: Essays on Twenty-First-Century Sweden*. Peter Lang.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87, 334–347.
- Scuzzarello, S. (2010). *Caring multiculturalism: local immigrant policies and narratives of integration in Malmö, Birmingham and Bologna*. Doktorsavhandling. Lunds universitet.
- Scuzzarello, S. (2015). Policy actors' narrative constructions of migrants' integration in Malmö and Bologna. *Ethnic and Racial Studies*, 38(1), 57–74.

- Shaver, K. G. (1985). *The attribution of blame: causality, responsibility, and blameworthiness*. Springer-Verlag.
- Slaven, M. & Boswell, C. (2019). Why symbolise control? Irregular migration to the UK and symbolic policy-making in the 1960s. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(9), 1477–1495.
- Steil, J. P. & Vasi, I. B. (2014). The new immigration contestation: social movements and local immigration policy making in the United States, 2000–2011. *American Journal of Sociology*, 119(4), 1104–1155.
- Stockholms stad (2021). *Statistik om Stockholm: befolkningsöversikt 2020: årsrapport*.
- Stone, D. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281–300.
- Stone, D. (1997). *Policy paradox: the art of political decision making*. W.W. Norton.
- Stone, D. (2006). Reframing the racial disparities issue for state governments. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 31(1), 127–152.
- Tahvilzadeh, N. (2011). *Representativ byråkrati: en studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.
- Tossutti, L. (2012). Municipal roles in immigrant settlement, integration and cultural diversity. *Canadian Journal of Political Science*, 45(3), 607–33.
- Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur.

*Jesper Johansson, Anna-Maria Marekovic
& Åsa Söderqvist Forkby*

Mellan empowerment och disempowerment

– koordinerande arbete för nyanländas och
utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden
inom lokal aktiveringspolitik

Between empowerment and disempowerment – coordinating work for the establishment of newly arrived migrants and foreign-born people in the labour market within local activation policy

Increasing the employment rate and community establishment, as well as decreasing economic and social vulnerability, among newly arrived migrants and foreign-born jobseekers are the objectives behind several local activation initiatives and projects around Sweden. This article is based on a study of a local activation project, primarily consisting of analyses of interviews with professional coordinators and other project actors. The aim of the article is to deepen the knowledge of the coordinated working method in local activation policy by critically analysing how different ideas about empowerment are part of the method and what significance this has in relation to newly arrived migrants and foreign-born job seekers. The results show that the coordinating approach is based on principles that place the job-seeking individual's needs at the centre and that there is a tension in the working method between activation and labour market establishment, and social support and care. The studied activation project is based on both a liberal and radical ideology of empowerment. In practising the coordinating approach, however, a liberal ideology and understanding of empowerment dominate through its strong individual focus. The radical empowerment ideology with its structure-changing ambitions regarding the participants' increased self-sufficiency, independence and empowerment are to a limited extent enforced within the project. The authors argue for the difficulties of using the concept of empowerment and its far-reaching liberation ambitions within the context of activation policy. Nevertheless, disciplining requirements and rules around self-sufficiency, individualised responsibility takeover and requirements for reciprocity within the activation of activities rather risk consolidating conditions of disempowerment for already vulnerable groups of job seekers.

Keywords: empowerment, disempowerment, coordinating work, newly arrived migrants, foreign-born jobseekers, local activation policy

<https://doi.org/10.3384/SVT.2023.30.2.4421>
Socialvetenskaplig tidskrift, vol 30, nr 2 (2023), s. 583–603.
© 2023 Författarna, Licens: CC-BY 4.0.

Jesper Johansson är docent i socialt arbete vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.
Anna-Maria Marekovic är lektor i sociologi vid institutionen för samhällsstudier, Linnéuniversitetet.

Åsa Söderqvist Forkby är lektor i socialt arbete vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Kontakt: jesper.johansson@lnu.se

Inledning

Att öka sysselsättningsgraden och samhällsetableringen för nyanlända och utrikesfödda arbets sökande och därmed minska målgruppens ekonomiska och sociala utsatthet var utgångspunkten för ett lokalt aktiveringsprojekt med finansiering från Rådet för Europeiska socialfonden (ESF-rådet) som författarna till artikeln följt och utvärderat. Aktivering är del av den samtida lokala arbetsmarknadspolitiken som riktas mot individer som uppstår ekonomiskt bistånd. Aktivering inbegriper en mix av både möjliggörande och fordrande insatser i syfte att understödja målgruppens etablering på arbetsmarknaden (Hvinden 1999). Projektet, som vi valt att kalla "Bryggan", följer därmed den aktiveringspolitiska trend som utvecklats i Sverige, såväl som i andra europeiska länder, där individualisering samt betoning av skyldigheter snarare än rättigheter är utmärkande (Qvist 2016, Breidahl 2017). För att nå målet med ökad sysselsättningsgrad och samhällsetablering utgår projektet Bryggan från ett "koordinerande arbetssätt". Det innebär att så kallade koordinatörer genom kontakt med arbetssökande deltagare och relevanta omgivande myndighetsaktörer skapar individuellt utformade insatser. Arbetssättet utgår ifrån följande beskrivning:

Genom att belysa gränssnitt och trösklar hittar koordinatörerna smidigare vägar till egenförsörjning för nyanlända personer. Offentlig sektors gemensamma mål och arbetsmetoder formaliseras och synliggörs. Detta bidrar till att fler personer erhåller egenmakt och att individuellt och strukturellt utanförskap pressas tillbaka. (ESF-ansökan Projekt Bryggan 2019)

Av citatet framgår att förutom kortare vägar till egenförsörjning och simultant minskad ekonomisk och social utsatthet är ökad egenmakt en viktig målsättning för arbetet med målgruppen. Egenmakt eller *empowerment* har varit en princip och ett mål för många interventioner i socialt arbete (Adams 2008, Payne 2008), och en del av det sociala arbetets praktik sedan Jane Addams och settlementrörelsen från slutet av 1800-talet (Askheim 2003 s. 229). Empowerment var också ett bärande tema i de sociala proteströrelser av exempelvis medborgarrättsaktivister, kvinnorörelsen och koloniala befrielse rörelser som växte fram under 1960-talet, och i de idéer om hjälp till självhjälp som fördes fram inom samhällsarbetet på 1970-talet (Payne 2008,

Starrin & Jönsson 2000). I begreppet *empowerment* är värden som deltagande, brukar-medverkan, individualisering, makt, inflytande och självförverkligande viktiga principer (Fernandes 2015, Jönsson 2010, Starrin & Jönsson 2000). Likväl finns det olika ideologiska grunder för vad empowerment är, vilket skapar spänningar beträffande dess innehåll, tillämpning och konsekvenser inom socialt arbete och olika former av välfärdsservice. En ideologisk grund är den radikala ideologi om empowerment som influerat flera sociala protest-, aktivist- och brukarrörelser. En annan grund utgår från en liberal ideologisk tradition som argumenterar för individualisering och marknadsanpassning av välfärdsstaten. Denna tradition har vunnit terräng inom socialt arbete och annan välfärdsservice, särskilt från 1990-talet och framåt (Askheim 2003).

Det koordinerande arbetssättet i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande inom det beskrivna aktiveringsprojektet är ett relevant exempel att analysera utifrån ett empowermentperspektiv. I det aktuella projektet var empowerment ett uttalat mål och medel, vilket framgår av centrala projektdokument och i enskilda intervjuer med projektledning och koordinatörer. I socialt arbete används ofta begrepp som uttrycker radikala och positiva förändringsprocesser. Inte sällan är dessa begrepp relaterade till aspekter om rättvisa, inkludering och strävan efter att nå ökad jämlikhet. Empowerment är ett sådant begrepp. Men som Nielsen (2015) påtalar är det viktigt att granska sådana begrepp. "Det handlar om att ställa frågor och leta bakom de direkta förklaringar, (själv)uppfattningar och värden som är kopplade till det sociala arbetets berättelser, praktik och metoder" (Nielsen 2015 s. 128). *Syftet* med den här artikeln är att fördjupa kunskapen om det koordinerande arbetssättet i lokal aktiveringspolitik genom att kritiskt analysera dels hur olika idéer om empowerment är en del av arbetssättet, dels vilken betydelse detta får i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande. Två frågeställningar styr analysen:

Hur beskriver koordinatörer och andra projektaktörer innebörden av det koordinerande arbetssättet i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande?

Hur relaterar det koordinerande arbetssättet till olika idéer om empowerment och vilken betydelse får detta för nyanlända och utrikesfödda arbetssökande som deltar i lokala aktiveringsåtgärder?

Bakgrund

Det koordinerande arbetssättet och det aktiveringsprojekt det ingår i är exempel på bredare integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser och illustrerar väl den nära koppling som finns mellan dessa två politikområden i Sverige (Larsson 2015, Qvist 2016, Wikström & Ahnlund 2018). Gapet mellan utrikesföddas och inrikesföddas arbetsmarknadsdeltagande beskrivs ofta som ett växande problem som leder till eko-

nomisk och social marginalisering och försämrade levnadsmöjligheter. Nyanländas arbetsmarknadsetablering lyfts därför fram som en nyckelfaktor för att främja integration och olika nationella program och lokala projekt har utformats för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden (Abrahamsson & Agevall 2010, Qvist 2012), vilket kan betraktas som en del i den arbetslinje som har genomsyrat socialpolitiken under lång tid. Sedan 1990-talet har arbetslinjens karaktär dock förändrats och inneburit en omformulering av socialpolitiken mot ökad marknadsanpassning och nyliberala inslag (Askheim 2003). Vårdsstatligt stöd, som tidigare betraktats som en rättighet, har villkorats genom krav på motprestationer och aktivering (Bengtson & Berglund 2012, Larsson 2015). I praktiken har aktiveringspolitiken inneburit ökad kontroll och disciplinering av mottagare av vårdsstatligt stöd såväl som ”hjälp till självhjälp” där individen genom olika utbildningsinsatser eller praktikinslag stärker sina kompetenser och därmed sina möjligheter att bli anställningsbara (Junestav 2004, Hagelund & Kavli 2009, Bengtsson 2014), vilket tydligt genomsyrat mottagande och etablering av nyanlända.

Ansvar för nyanlända migranternas mottagande involverar med nödvändighet flera olika aktörer på kommunal, regional och statlig nivå vilket gör det till ett komplext område (Benerdal m.fl. 2021). Huvudansvaret ligger i dag på staten, närmare bestämt Arbetsförmedlingen (AF), men så har det inte alltid sett ut. Från mitten av 1980-talet fram till 2010, när Etableringsreformen (prop. 2009/10:60) sjösattes, låg ansvaret för att organisera introduktionen av nyanlända på kommunerna. Det kommunala mottagandet organiserades i huvudsak av socialförvaltningar och fokus var på socialt stöd till de nyanlända. Kritik riktades mot det kommunala mottagandet som ansågs leda till ”passivt bidragstagande” och ett för omfattande fokus på sociala behov och omhändertagande, såsom kurativa insatser och sociala aktiviteter som inte direkt syftade till arbetsmarknadsetablering. Kritiken hörsammades och betoningen på aktivering fick genomslag i det kommunala flyktingmottagandet redan på 1990-talet när olika former av villkorat stöd och aktiverande insatser infördes (Sarstrand Marekovic 2011). Denna aktiveringstrend i policy och insatser för nyanlända (Breidahl 2017) stärktes i och med Etableringsreformen som syftade till att påskynda arbetsmarknadsinträdet och att stärka arbetslinjen (prop. 2009/10:60).

Ett annat syfte med reformen var att stärka de nyanländas egenmakt genom möjligheten att själva välja så kallad etableringslots. Etableringslotsen var en privat aktör med uppgift att ha kontinuerlig kontakt med den nyanlända samt bistå med stöd och relevanta kontakter och nätverk för att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Den nya organiseringen av uppdraget, med lotsen som huvudaktör, skulle fylla de nyanländas behov men samtidigt stärka deras egenmakt att förändra sin situation och gå från bidragsförsörjning till egenförsörjning under etableringsperioden. Forskning visar att detta motstridiga förhållande försvårade genomförandet av en striktare form

av aktiveringspolitik och i stället möjliggjorde en ökad betoning av sociala insatser och att det kan förstås som "a different form of empowerment than was originally envisaged [...] where individuals may choose to prioritize other issues over an immediate labour market entry" (Ennerberg 2020 s. 730). Larsson (2015) lyfter däremot att Etableringsreformens aktiveringsideal och marknadsanpassning snarare fick till följd att vissa deltagare kom att hänvisas till så kallade "tomma aktiviteter" (2015 s. 208), som inte leder deltagaren närmare arbetsmarknaden, men som uppfyller kravet om aktivering. Dessa lösningar, visar Larssons studie (2015), är vanligare bland deltagare som betraktas som svåra att få ut i arbete och står långt ifrån arbetsmarknaden. I de fallen är aktiveringsinsatserna främst disciplineringsinstrument, snarare än sätt att öka individens egenmakt (se även Qvist 2016, Wikström & Ahnlund 2018).

Resultaten från tidigare studier pekar dels på att introduktionsinsatser för nyanlända under lång tid har pendlat mellan fokus på socialt stöd å ena sidan och arbetsmarknadsetablering å den andra, dels på att aktiveringsinsatser för nyanlända kan inbegripa aspekter som både stärker egenmakten (*empowering*) och är disciplinerande (*disempowering*). Detta spänningsfält tyder på att många utmaningar för etableringspolitiken ännu står olösta, till exempel det faktum att många nyanlända inte når målet om egenförsörjning efter de två år som programmet täcker. Benerdal m.fl. (2021) menar att det är en trolig orsak till att allt fler kommuner engagerar sig i olika aktiveringsinsatser eftersom individerna hänvisas till sin hemkommun för fortsatt stöd efter tiden i etableringsprogrammet (se även Alfredsson 2017). På lokal nivå tenderar dessa insatser att ske i form av projekt, det vill säga "kortsiktiga lösningar med tidsbegränsad finansiering av bland annat ESF" (Benerdal m.fl. 2021 s. 59), ett mönster som bekräftas av forskning om lokal aktiveringspolitik (Panican & Ulmestig 2019).

Teoretiska utgångspunkter – olika ideologiska grunder av empowerment

Empowerment är ett modeord inom socialt arbete och annan välfärdsservice, men det används i olika sammanhang och på olika sätt av beslutsfattare och professioner (Adams 2008, Fernandes 2015, Graham 2004). Likväl finns det enligt Askheim (2003) en gemensam kärna i begreppet som de flesta kan enas om, nämligen att det handlar om överförandet av makt. De som har lite makt eller är resurssvaga ska ges möjlighet att ta tillbaka makten över sina liv. Andra gemensamma kännetecken är en optimistisk syn på en individs förmåga att vara delaktig i beslut och agera i fråga om sitt eget liv samt att individen ses som den främsta experten på sitt liv med förmåga att veta vad som är i hens bästa intresse. Det finns en gemensam förståelse att empowerment innehåller både en individuell och strukturell maktdimension. Den individuella

dimensionen handlar om aktiviteter och processer som ska öka individens kontroll över sitt liv, stärka självförtroende, självuppfattning, kunskap och förmågor. Den strukturella dimensionen rör barriärer som upprätthåller ojämlikhet och orättvisor, som minskar individens möjligheter att ta kontroll över sitt liv. Utifrån dessa resonemang argumenterar Askheim (2003) för att empowerment kan betraktas både som ett mål och ett medel för att uppnå dessa mål. Empowerment är därmed både en ideologi och en metod. I den här artikeln fokuserar vi både på empowerment som ideologi och som metod utifrån exemplet med det koordinerande arbetssättet i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetsökande inom ramen för lokal aktiveringspolitik.

Som framgick av inledningen går det att särskilja mellan två ideologiska huvudpositioner av empowerment: en radikal ideologi och en ideologi baserad på liberala principer om individualisering och välfärdskonsumtion (Askheim 2003). Inom den liberala inriktningen finns lager av både traditionell liberalism och nyliberala influenser. Det innebär att empowerment används för att beskriva brukarens rätt att fritt välja mellan välfärdstjänster och finansiella bidrag. Brukarna betraktas främst som konsumenter eller kunder, och marknaden anses mest lämplig att fritt reglera relationen mellan utbud av tjänster och efterfrågan hos brukarna (Askheim 2003). Förespråkare för liberal empowerment sätter individen i centrum och understryker individens kontroll över sitt eget liv. En tydlig kontrast till detta är att den radikala ideologin om empowerment också fokuserar på att undanröja hindrande barriärer genom strukturella förändringar (Fernandes 2015). Den brasilianske pedagogen Paulo Freires *Pedagogy of the oppressed* har varit en viktig inspirationskälla för den radikala inriktningen och synen på empowerment som de utsattas motmakt (Askheim 2003, Dalrymple & Burke 2008). Förespråkare för den radikala ideologin är kritiska mot den liberala tolkningen av empowerment. De hävdar att människobehandlande organisationer inom välfärdsservice inte är lämpade att följa en marknadslogik där brukare ses som kunder och konsumenter samt att betoningen på individuell valfrihet inom välfärdssektorn riskerar att leda till ökad ojämlikhet (Askheim 2003). Förespråkare för radikal empowerment hävdar att även om ökad kontroll och inflytande hos brukarna är eftersträvansvärt, är det enbart ett delmål. De menar att målsättningen måste vara att utveckla socialt rättvisa policyer som motverkar exkludering, diskriminering och marginalisering. Den liberala ideologin om empowerment innehåller inga sådana strukturella målsättningar (Askheim 2003, Fernandes 2015).

Graham (2004) menar att beslutsfattare har tillägnat sig en terminologi knuten till empowerment som ideal för att stödja omstruktureringar av välfärdssektorn i en nyliberal marknads- och individualiserad riktning. Denna typ av nyliberala idéer har också vunnit fäste inom socialt arbete (Adams 2008; Askheim 2003; Fernandes 2015; Jönsson 2010; Nielsen 2009, 2015). Forskare har dock kritiserat denna utveckling och argumenterar för att beslutsfattare och myndigheter har anammat praktiker och

begrepp knutna till empowerment, inte främst för att främja egenmakt, utan för att tillämpa förtäckta metoder för paternalistisk kontroll och disciplinering som snarare riskerar att leda till disempowerment för utsatta brukare (Fernandes 2015, se även Askheim 2003). I stället visar forskning att det finns en trend inom socialt förändringsarbete, vilken även har fått genomslag inom aktiverings- och etableringspolitik i relation till nyanlända och utrikesfödda, som innebär att idéer om empowerment har förlorat mycket av sin radikala ansats att främja strukturella förändringar i samhället (Fernandes 2015; Graham 2004; Nielsen 2009, 2015).

En postmodern och kritiskt influerad ansats med inspiration från den franske filosofen Michel Foucault och governmentality-litteraturen har utvecklats inom socialt arbete under senare årtionden (Dalrymple & Burke 2008). Forskare med denna ansats har problematiserat empowerment som begrepp och ideologi och betraktar empowerment som uttryck för styrningsteknologier och disciplinering av medborgare och brukare i välfärdsstaten och det sociala arbetet (Graham 2004; Fernandes 2015; Jönsson 2010; Nielsen 2009, 2015; Pease 2002). Problematiseringen av empowerment har även riktats mot en vanlig föreställning om att socialarbetare och andra välfärdsprofessioner ger makt till utsatta brukare. Enligt Fernandes (2015) bygger denna föreställning på en paternalistisk tanke om att "vi" (socialarbetare) "hjälp" "den andre" (brukaren) som vi uppfattar vara i behov av vår hjälp (Se även Graham 2004, Pease 2002). Hon menar vidare att detta är en paradox, eftersom empowerment delvis växte fram och utvecklades som en reaktion mot paternalistiska insatser och bemötande. Pease (2002) har också berört denna paradox och menar att professioner är tänkta att vara experter, men att deras makt knuten till deras expertis kan försvaga brukare och därmed undergräva professionens empowermentsyftande aktiviteter. I sammanhang där brukare har begränsat inflytande och kontroll blir det viktigt, enligt Fernandes (2015), att professioner ser bortom den individuella nivån, och att de utmanar de strukturella hinder som reproducerar och håller kvar utsatta brukare i diskriminerande och exkluderande system.

Teoretiskt relaterar vi vår analys av det koordinerande arbetssättet inom lokal aktiveringspolitik till olika idéer om empowerment för att fördjupa kunskapen om arbetssättets mål, innebörd och vilken betydelse detta får i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande som deltar i aktiveringsåtgärder.

Metod och material

Studien bygger på ett kvalitativt tillvägagångssätt med målet att eftersträva fördjupad kunskap genom att låta informanterna förmedla sina erfarenheter av och reflektioner över det koordinerade arbetssättet. Det empiriska materialet samlades i huvudsak in genom individuella semistrukturerade intervjuer med representanter för organisatio-

ner som var verksamma i projektet. Det fysiska mötet är vanligtvis en central aspekt vid genomförandet av den här typen av intervjuer (Larsen 2018, McCracken 1988), men covid-19-pandemin och de medföljande restriktionerna innebar att intervjuerna genomfördes via det digitala verktyget Zoom. Intervjuerna spelades in med både ljud och bild och varade 60–90 minuter. Bildmaterialet används inte i analysen utan var främst ett substitut för den uteblivna möjligheten att träffas fysiskt.

Informanter valdes ut baserat på deras erfarenheter av delaktighet i projektet och urvalet blev därmed riktat mot specifika personer utifrån deras yrkesroller. Urvalet kan därför beskrivas som målinriktat (Bryman 2018). Konkret innebar det att vi fick namn på olika personer av projektledningen. Sammanlagt genomfördes 25 intervjuer: tre med representanter för projektledningen, tio med kommunrepresentanter från de åtta deltagande kommunerna, två intervjuer med representanter för AF samt tio intervjuer med koordinators. Eftersom vi var intresserade av att få fördjupad kunskap om det koordinerande arbets sättet i lokal aktiveringspolitik ansåg vi att semistrukturerade intervjuer hjälpte oss att formulera riktade frågor, som ändå kunde formuleras med en viss öppenhet för att ge utrymme för nyanser och variationer i intervjupersonernas beskrivningar och reflektioner kring arbets sättet (jfr Kvale & Brinkmann 2009). Vi deltog även vid ett antal projekt- och samverkansmöten för att öka vår kunskap om och förståelse av projektets sammanhang. En metodologisk begränsning är det faktum att vi inte intervjuade deltagarna i projektet inom ramen för studien. Det innebär att vi inte har möjlighet att dra slutsatser om deltagarnas upplevelser av projektet. Analys och diskussion baseras på den empiri som inhämtats via intervjuerna med olika projektaktörer. Våra resonemang om exempelvis disciplinering av deltagare grundar sig således på projektaktörernas perspektiv och tolkas även med stöd av litteraturen om empowerment och tidigare aktiveringsforskning (se t.ex. Askheim 2003, Fernandes 2015, Hagelund & Kavli 2009, Nielsen 2009, Panican & Ulmestig 2019, Pease 2002).

Genomförandet av intervjuerna delades upp mellan oss tre forskare. Alla tog del av det insamlade materialet genom att läsa intervjuerna och vara delaktiga i analysen. Intervjuerna transkriberades ordagrant för att sedan bearbetas med kvalitativ innehållsanalys (Graneheim & Lundman 2004). Således tematiserades empirin på olika nivåer där syfte och frågeställningar var styrande samtidigt som det fanns en öppenhet för alternativa ingångar att analysera och förstå materialet. Den analyserade empirin presenteras i tre övergripande teman som vi benämnt Det koordinerande arbets sättet – mellan aktivering och socialt stöd, Diskrepans mellan ambition och realitet i det koordinerande arbetet, Lokal aktiverings- och etableringspolitik för nyanlända – möjligheter och skyldigheter för deltagarna. Vår studie har främst fokuserat på det koordinerande arbets sättet utifrån ett kombinerat organisations- och professionsperspektiv. Innebörden och betydelsen för de nyanlända och utrikesfödda arbetssökande studeras indirekt genom de professionellas berättelser.

I studiens resultat- och analysdel relaterar de empiriskt grundade beskrivningarna av det koordinerande arbetssättet till den första frågeställningen för studien. De teori-knutna resonemangen om empowerment i resultat- och analysdelen används för att analysera dels hur olika idéer om empowerment influerar det koordinerande arbetet, dels vilken betydelse detta får för de nyanlända och utrikesfödda arbetssökande som deltar i lokala aktiveringsåtgärder, vilket relaterar till den andra frågeställningen. Analysen kan som helhet betecknas som ett exempel på abduktion, det vill säga att den präglas av en slags pendlingsrörelse mellan teoretiska begrepp och empiri. Därmed kännetecknas analysen av en successivt prövande process av tolkningar av det empiriska materialet med stöd av de teoretiska begreppen (jfr Alvesson & Sköldberg 2017). Studien är därmed både empiriskt och teoretiskt kunskapsdriven.

Studien är inte granskad av Etikprövningsmyndigheten eftersom vi gjort bedömningen att inga känsliga personuppgifter behandlas. En etisk medvetenhet har däremot präglat forskningsprocessens alla delar i enlighet med Vetenskapsrådets (2017) rekommendationer.

Analys och resultat

Analysen resulterade i tre övergripande teman. Tema ett redogör för det koordinerande arbetssättets innebörd och det spänningsförhållande som framkommer i intervjupersonernas beskrivningar. Tema två fördjupar hur olika idéer om empowerment präglar det koordinerande arbetssättet. Slutligen fokuserar tema tre på förutsättningarna för empowerment inom en lokal aktiverings- och etableringspolitik präglad av arbetslinjen och dess betydelse för de nyanlända och utrikesfödda arbetssökandes möjligheter till stödinsatser och deras skyldigheter.

Det koordinerande arbetssättet – mellan aktivering och socialt stöd

Koordinatorn har till huvuduppgift att verka för den arbetssökandes etablering på arbetsmarknaden eller i utbildning genom ett individanpassat stöd där såväl livssammanhang som hälsoläge beaktas. Arbetssättet ska på så sätt bidra till stärkt egenmakt och minskad ekonomisk och social marginalisering för den arbetssökande (ESF-rådet Projekt Bryggan 2019). I vår analys utkristalliserades tre huvudkomponenter för hur detta omsätts i praktik sammanfattat i begreppen flexibilitet, tillgänglighet och relationsskapande.

Flexibilitet innebär att deltagarnas individuella behov och de rådande omständigheterna i lokalsamhället är utgångspunkter för det koordinerande arbetssättet. I projektaktörernas beskrivningar är det dock tydligt att det är den enskildes behov som får företräde i planeringen av aktiviteter och insatser. I praktiken innebär detta att andra mål än arbetsmarknadsetablering kan sättas i förgrunden.

Jag tänker att det [koordinerande arbetet] är en idé om att försöka utgå från behovet här och nu och framöver. Man har ingen agenda när man träffar individen som man kanske har som handläggare på olika myndigheter. [...] Utan här utgår man i stället från hur behovet ser ut, vart du vill komma och vart du är på väg [...]. Och då kan det vara behov som är omedelbara, som hus och hem eller ekonomi eller hälsa naturligtvis, socialt på olika sätt, som man behöver beta av innan. (Koordinator 5)

I citatet beskriver koordinatören att de behöver anpassa arbetet till att omfatta olika former av insatser och stöd, beroende på vad deltagaren uttrycker. Individanpassningen av insatserna innebär därmed att de sociala behoven ofta behöver hanteras först, innan det är aktuellt med arbetsmarknads- eller utbildningsinsatser, i synnerhet för de deltagare som av olika anledningar anses stå långt från arbetsmarknaden. De individuella planerna ser därför mycket olika ut. Denna flexibilitet i utformning av insatser möjliggör därmed en helhetssyn av deltagarens livssammanhang där det inte alltid är arbetsmarknadsetablering som står i centrum, utan sociala eller hälsorelaterade behov får företräde (Ennerberg 2020, Sarstrand Marekovic 2011).

Den andra formen av flexibilitet i arbetet med att minska marginaliseringen för målgruppen aktualiseras i situationer där insatser som deltagarna har behov av inte är tillgängliga i den lokala kontexten. Koordinatorernas arbete riktas då mot att påverka olika samhällsinstanser och deras utbud. Det handlar om att påtala behovet av till exempel anpassade kurser i svenska för invandrare (sfi) eller vuxenutbildningskurser i grundläggande datorkunskap. Denna aspekt av arbetssättet visar en ambition i utformningen av projektet som går bortom de "tomma aktiviteter" som tidigare forskning pekat ut som ett sätt att hantera aktiveringskraven (Larsson 2015).

Tillgänglighet är en andra central komponent i det koordinerande arbetet och innebär dels tät och kontinuerlig kontakt mellan koordinator och deltagare, dels att koordinatören följer med deltagaren exempelvis till praktikplatser, avtalade möten eller studiebesök.

Jag tror att en av de största framgångsfaktorerna var att koordinatörerna var tillgängliga. Att man faktiskt fick tag på dem. Man fick ett mobilnummer till dem. [...] Också att man mötte upp, "du får praktik, jag kommer till din praktikplats så träffas vi där". Att man [...] faktiskt var nära individen både i insatserna [...] och att man åkte så nära hem som möjligt så att det inte blev ett extra åtagande att ta sig in till stan och träffas. (Projektledare 3)

Koordinatorernas tillgänglighet syftar dels till att underlätta för deltagaren att få snabb återkoppling och att slippa långa ställtider mellan inbokade möten, dels till att vara ett stöd i kontakten med myndigheter eller potentiella arbetsgivare. Tillgänglighet kan förstås som ett sätt att minska risken för att deltagarna blir "inaktiva" längre perioder och i stället verka för att det sker progression i deras planeringar genom täta möten och uppföljningar. Den andra aspekten av tillgänglighet där koordinatörerna följer med deltagarna till praktikplatser eller aktiviteter uttrycktes som en stödfunktion, där koordinatören fungerade som en trygghet och en hjälp i kontakten med myndigheter, praktikplatser och arbetsgivare.

Nära knuten till tillgänglighet är den tredje aspekten av det koordinerande arbets sättet – relationsskapande. I intervjuerna beskriver projektaktörerna hur den täta kontakten med deltagarna skapar förutsättningar för en djupare kännedom om varje person och att en förtroelighet mellan koordinatör och deltagare kan uppstå. Den nära relation som kan utvecklas mellan koordinatör och deltagare beskrivs som betydelsefull för individen och som en källa till stöd och kraft.

En person som faktiskt ser, det i sig tror jag är jättevärdefullt. Att någon vet att jag heter så, man säger inte fel namn. Ja, att faktiskt se individen som man har framför sig. Men också en person som man kan återkomma till oavsett nästan vad det är. Man kan komma och säga "ja, men jag vill ha en praktik" och så pratar man om det. Och sen säger man "men du, förresten, det här hände, och det är jättesvårt med barnen" [...]. Jag tror att just känslan av att finnas i det här sammanhanget och vara bekväm tror jag koordinatören bidrar väldigt mycket med. (Projektledare 3)

Citatet ovan illustrerar det koordinerande arbetets dubbelhet. Å ena sidan ska koordinatören bidra till att den arbetssökande deltagaren etablerar sig på arbetsmarknaden, å andra sidan förväntas koordinatören bistå med socialt stöd och råd i en mängd olika frågor. Relationsskapandet är av betydelse eftersom det underlättar och förbättrar det stöd som kan erbjudas varje deltagare och antas öka möjligheten att vägleda och matcha den arbetssökandes kompetens mot arbetsmarknadens behov. Det sociala stödet och den nära relationen kan tolkas som i första hand ett medel för att nå målet med egenförsörjning.

Beskrivningen av det koordinerande arbetets huvudkomponenter ovan illustrerar väl det spänningsförhållande som genomsyrar projektet, där det å ena sidan finns en stark tro på att individualisering och aktivering är nyckeln till ökat arbetsmarknadsdeltagande för nyanlända och utrikesfödda, och å andra sidan erfarenheter av att många deltagare har mer eller mindre akuta behov av socialt och hälsomässigt stöd. Vår analys visar att i det praktiska arbetet behöver koordinatörerna prioritera insatser som inte direkt är kompetenshöjande eller innebär ökad kontakt med

arbetsmarknaden utan utforma insatser eller själva agera stöd för att säkra att deltagaren har boende eller kommer i kontakt med hälsovård. Det koordinerande arbetet efterliknar på många sätt det kommunala mottagandet av flyktingar som föregick Etableringsreformen, där fokus var på socialt stöd och service (Sarstrand Marekovic 2011). Samtidigt pekar vår analys på att behoven som identifieras och insatserna som organiseras – såväl sociala som hälsomässiga – relateras i huvudsak till den övergripande målsättningen med det koordinerande arbetssättet, nämligen egenförsörjning för deltagaren. Att fylla sociala behov, reda ut en besvärlig boendesituation etcetera kan därmed utifrån vår analys tolkas som medel för att nå målet med aktivering och egenförsörjning, snarare än som mål i sig själva (Wikström & Ahnlund 2018).

Diskrepans mellan ambition och realitet i det koordinerande arbetet

Askheim (2003) menar att olika ideologier av empowerment kan existera parallellt, vilket också är fallet i Projekt Bryggan. Projektets grundidé bygger på en ambition om empowerment som baseras både på ett individuellt och på ett strukturellt mål. Det koordinerande arbetssättet syftar både till att stärka egenmakt hos individen och mot att uppmärksamma och undanröja hinder i de strukturer och processer som omgärdar etablering på arbetsmarknaden för målgruppen. Ambitionen framkommer i den projektansökan till ESF-rådet som vi citerade i inledningen av artikeln. Men utifrån hur upplägget av det koordinerande arbetet i projektet beskrivs och utformas framträder vissa svårigheter att kombinera de två utgångspunkterna. Fokus för det koordinerande arbetet är till övervägande del på den enskilde individen som beskrivits ovan, medan mål om makttransformation och strukturell förändring stannar på idéstadiet.

Fernandes (2015) lyfter fram ojämlika maktrelationer mellan myndigheter, professionella och klienter samt poängterar vikten av att identifiera maktdynamiken i verksamheterna. Transformationen av makt är central i ett empowermentinriktat arbete och innebär att kontrollen över den egna livssituationen utgår från brukare/klienter med begränsade resurser (Askheim 2003, Dalrymple & Burke 2008). Att arbeta i syfte att utjämna maktskillnader mellan den professionelle och deltagaren är enligt projektaktörerna viktigt. Jämförelser görs återkommande med traditionellt myndighetsarbete som till skillnad från det projektbaserade arbetssättet inte möjliggör en sådan utjämning. Enligt vår analys sker denna utjämningsambition främst på en individnivå. En individbaserad förståelse av empowerment syftar till att stärka den enskildes kontroll över sitt liv, öka självförtroende, självkännedom och även få redskap att öka sin kunskap för att på så sätt kunna göra fler kompetenta val (jfr Askheim 2003). Nedan följer ett exempel på ett sådant individinriktat arbete:

I ett icke-pandemiskt läge så [är idealet] att åka två dagar i alla fall till X-stad och vara på plats, följa mina deltagare, träffa dem på sf, kanske ibland träffa dem på stationen där och kartlägga genom intervjuer, bygga relationer, lära känna, samt hålla ögonen öppna för öppningar. Vi har varit väldigt rörliga och på plats. (Koordinator 4)

Möjligheten att följa deltagaren utifrån den plats där hen befinner sig fysiskt och/eller mentalt kan förstås som ett sätt att transformera makt och delvis skifta positioner. Forskning om empowerment visar att en av utmaningarna för de professionella är att frånga sina traditionella roller där de som myndighetsrepresentanter innehar en överordnad expertposition och därmed ett maktövertag i relation till brukare/klienter (Askheim 2003, Payne 2008). Askheim (2003) menar att en utmaning är att backa från expertrollen och verka för att arbeta tillsammans och ge plats åt, i detta fall, deltagarnas reflektioner och analyser av sina levda erfarenheter och vad de tycker är lämpliga medel för att nå målet om exempelvis egenförsörjning. Ord som respekt, öppenhet, samarbete och tillit är elementära i ett empowermentinriktat arbetssätt, vilka också är aspekter som genomsyrar de intervjuade projektaktörernas beskrivningar av det koordinerande arbetet (Askheim 2003, Fernandes 2015). Ambitionen att verka för makttransformation och ökad egenmakt för deltagarna är idéer som bejakas.

Samtidigt framkommer en frustration hos många intervjuade projektaktörer över svårigheter att förändra samhällsstrukturen för att minska marginalisering och möjliggöra en mer dräglig livssituation för utsatta grupper likt deltagarna i projektet. En representant från Arbetsförmedlingen säger följande när hen retrospektivt funderar kring projektets för- och nackdelar:

Jag hade velat se en större kombination mellan individ och struktur. Så är tyvärr hela arbetsmarknadspolitiken, att vi tänker att vi ska lösa arbetslösheten genom att ge oss på individer, och så blundar vi för strukturerna. Den strukturdelen tappade vi helt, och gick in i individ ... det vill säga kartlägga processen för en nyanländ. Var brister det i processen? Var faller individen mellan stolarna? Vad kan vi ta för beslut, vi som sitter med beslutsmandat för att undanröja de här hindren och fallgroparna? Och det tycker jag att man missade helt i det här projektet. (Arbetsförmedlare 2)

Citatet ovan visar å ena sidan på arbetsförmedlarens medvetenhet om vikten av att ha individen och strukturerna i fokus samtidigt i ett förändringsarbete, vilket också är det perspektiv som förknippas med det samhällsinriktade sociala arbetet (Fernandes 2015, Payne 2008). Å andra sidan illustrerar citatet också avsaknaden av den mer radikala empowermentinriktningen i projektets koordinerande praktik. Utifrån arbetsförmedlarens förståelse och vår analys av det samlade intervjumaterialet

tolkar vi det koordinerande arbetet som primärt influerat av den liberala innebörden av empowerment. Givet projektets fokus märks inflytandet från diskursen om individens egenansvar som förstärkts i frågor om nyanländas integration i samhället i samband med Etableringsreformen 2010 och efterföljande decennium (Fernandes 2015, Sarstrand Marekovic 2011). Projektets koordinerande arbetssätt bygger på ett utpräglat individfokus där deltagaren blir individuellt coachad för att uppnå målet om egenförsörjning.

Koordinatorerna sätter det individinriktade arbetet i centrum, samtidigt som det framgår att det finns en medvetenhet om att arbetslöshet för nyanlända och utrikesfödda inte enbart kan lösas i det individuella mötet mellan koordinator och deltagare. Vissa av koordinatorerna vill använda sitt handlingsutrymme till att också identifiera de omständigheter som utgör hindrande strukturer, utifrån klass, kön, etnicitet och ohälsorelaterade faktorer, som gör att det inte enbart räcker med att överlåta ansvaret till individen och marknadskrafterna. Problemet uppkommer dock när förutsättningarna för att arbeta strukturförändrande inte finns. En av koordinatorerna säger följande:

Mer insatser till den här målgruppen, analfabeter och de som har hälsoproblematik. Mer insatser till dem, mer tid för dem. Mer tydliga planer för dem. Det är inte klokt att bara anvisa dem, "ja, du får sitta på sfi", och han sitter bara på sfi och förstår ingenting ... Och resultatet, han kommer inte få ut någonting. Han kommer bara tappa intresset och motivationen, och det är inte bra. (Koordinator 8)

Avsaknaden av möjligheter att arbeta utifrån den radikala inriktningen av empowerment med fokus på att motverka passiviserande och exkluderande strukturer är tydligt i projektet. I stället återger koordinatorerna och andra intervjuade projektaktörer en mer liberal förståelse av empowerment där individens eget ansvar för att förändra sin situation betonas. Ett exempel på detta följer i nedanstående citat:

[...] och just utmaningen att folk måste förstå att en koordinator ska stötta och vägleda, men det är inte mitt ansvar att lösa deras situation. Förstår du hur jag menar? (Koordinator 5)

I den här typen av utsagor uteblir en kritisk reflektion hos de intervjuade gällande individens möjligheter att som en liten del av ett större system av regelverk och trösklar faktiskt kunna påverka sin situation. I ett sådant resonemang inkluderas inte heller bristen på valmöjligheter för deltagaren som är en del av ett lokalt aktiveringsprojekt.

Lokal aktiverings- och etableringspolitik för nyanlända – möjligheter och skyldigheter för deltagarna

I flera europeiska länder, liksom i Sverige, finns det en restriktiv policytrend där deltagande i statligt initierade introduktions- eller etableringsprogram för nyanlända är obligatoriskt (Fernandes 2015, prop. 2016/2017:175). För den nyanlända deltagaren hänvisad till Projekt Bryggan av AF innebär det dock även möjligheter till olika former av samhälleligt stöd att delta i projektet inom ramen för etableringsprogrammet. Deltagandet medför möjligheter till språkträning (sfi), samhällsinformation, praktik- eller utbildningsinsatser och etableringsersättning. Dessa individuella möjligheter till kompetensutveckling, samhällsinformation och praktiskt stöd är i linje med såväl en liberal som radikal ideologi om empowerment, eftersom de framställs som ett sätt att öka individens egenmakt. Samhället erkänner på så sätt sitt ansvar för att erbjuda dessa program och underlätta individens etablering i det svenska samhället (Fernandes 2015, Wikström & Ahnlund 2018).

Likväl innebär inte dessa möjligheter för nyanlända att delta i etablerings- och aktiveringsinsatser att samhället tar på sig huvudansvaret varken för introduktionen till det svenska samhället eller för etableringen på arbetsmarknaden. En stor del av ansvaret läggs på den enskilda individen, vilket framgår av vår analys ovan av det koordinerande arbetssättet i projektet. I likhet med övriga arbetssökanden är deltagandet i etablerings- och aktiveringsinsatser för nyanlända alltså obligatoriskt, och de som inte deltar riskerar sanktioner av olika slag, bland annat minskad eller indragen etableringsersättning (prop. 2016/2017:175). I projektet Bryggan deltog också andra arbetssökande deltagare som var utrikesfödda och som tidigare genomgått det statliga etableringsprogrammet via AF. De hade hänvisats till projektet från deltagande kommuners socialtjänst. Om individer ur den här gruppen av deltagare av olika skäl var frånvarande eller inte ville delta i anvisade aktiveringsinsatser inom projektet riskerade de också att få ekonomiska sanktioner, bland annat sitt försörjningsstöd minskat eller indraget med stöd av socialtjänstlagen (jfr Starrin & Jönsson 2000). Dessa metoder av paternalistisk kontroll och disciplinering, ofta formulerade i en språkdräkt om "egenmakt" präglad av den liberala ideologin om empowerment, riskerar snarare leda till disempowerment i form av ekonomisk utsatthet och minskad kontroll över den egna livssituationen för dessa arbetssökande.

Vår analys visar att Bryggan är ett lokalt aktiveringsprojekt påverkat av arbetslinjens logik. Deltagarna får möjlighet att ta del av koordinerande stödinsatser med ambitionen att de på sikt ska vara möjliggörande och leda individen närmare arbetsmarknaden och självförsörjning. Men deltagarna måste samtidigt "förtjäna" insatserna genom motprestationer för att fortsatt kunna uppbära etableringsersättning eller försörjningsstöd. Begränsningar av deltagarnas rätt till ersättning med hänvisning till vikten av aktivering genom "stegförflyttningar" mot arbetsmarknaden samt

genom individualiserad ansvarsförskjutning som uttryck för "egenmakt" eller "hjälp till självhjälp" innebär avsteg från grundläggande principer om brukarnas medverkan och inflytande som empowerment vilar på (jfr Pease 2002, Starrin & Jönsson 2000). Lokala aktiveringsinsatser präglade av en sådan kontrollerande och disciplinerande arbetslogik är därför i stor utsträckning svårförenliga med den radikala ideologin om empowerment (Askheim 2003, Fernandes 2015).

Om projektet däremot analyseras i relation till den liberala ideologin om empowerment är slutsatsen mera tvetydig. Individuellt ansvarstagande för egenförsörjning, kompetensutveckling och etablering, som betonas av koordinatörer och andra företrädare för Bryggan, är centrala värden i den liberala ideologin om empowerment. Vidare värderas i det koordinerande arbetet liberala värden som flexibilitet, individanpassning samt individens självbestämmande högt. Välfärdsstatlig kontroll och paternalistiska attityder och praktiker, som finns inbäddade i lokala aktiveringsinsatser, och inom Projekt Bryggan, förkastas dock i den liberala ideologin om empowerment (Askheim 2003, Fernandes 2015). Om koordinatör som representant för socialtjänsten och den enskilde deltagaren är oense om vilka "stegförflyttningar" som den enskilde ska genomföra är det koordinatör och socialtjänsten som har sista ordet. Kontrollen och makten ligger slutgiltigt hos de professionella och myndigheten, trots målsättningar om individanpassning och egenmakt.

Sammantaget, nyanlända och utrikesfödda arbetssökande i Projekt Bryggan tillhandahålls möjligheten till socialt stöd och service genom etablerings- och aktiveringsinsatser och ersättningar i samhällets regi. Men dessa möjligheter till stöd och service åtföljs och övertrumpas av deltagarnas skyldigheter, vilket gör det svårt att säga att projektet och dess policyramar av aktiveringspolitik lever upp till de uttalade målsättningarna om empowerment för deltagarna. I varje fall är projektet och dess koordinerande arbetssätt och insatser svagt förenliga med radikala ideal av empowerment då strukturförändrande delar ges lite utrymme, medan det finns en relativt sett större överensstämmelse med liberala ideal av empowerment genom projektets individriktade fokus. Koordinatorernas mandat och handlingsutrymme, som omgärdas av den aktiveringspolitiska ramen, präglas också som framgått tidigare av en spänning mellan å ena sidan att erbjuda hjälp och stöd och å andra sidan kontrollera och disciplinera de arbetssökande deltagarna (jfr Askheim 2003, Fernandes 2015). Denna spänning sätter därför avtryck i det koordinerande arbetssättet mot de arbetssökande deltagarna och innebär reglerande begränsningar för deras reella möjligheter till empowerment.

Diskussion

Vår analys av det lokala aktiveringsprojektet Bryggan pekar på de många och komplexa spänningsfält som denna typ av verksamhet tampas med. Spänningsfälten är i och för sig inte nya när det gäller mottagande och etablering av nyanlända och utrikesfödda på arbetsmarknaden utan tenderar att vara bestående över tid (Fernandes 2015, Sarstrand Marekovic 2011). Ett första spänningsfält rör verksamhetens syfte och inriktning där aktivering och arbetsmarknadsetablering ställs mot socialt stöd och omsorg. Vår analys pekar på att i Projekt Bryggan utformas det koordinerande arbetssättet utifrån principen om individens behov i centrum. Detta individinriktade arbete gör det möjligt för sociala och hälsomässiga behov, snarare än direkt kompetenshöjande arbetsmarknadsinsatser, att få företräde och styra valet av insatser för deltagarna (Ennerberg 2020). Vi menar att det koordinerande arbetets utformning möjliggör ett individanpassat stöd där varje deltagares behov styr innehållet i deras planering, snarare än att deltagare placeras i "tomma aktiviteter" (Larsson 2015). Dessa insatser som innebär socialt stöd och omsorg tolkas och motiveras dock som aktiverande insatser med hänvisning till att de är nödvändiga för att på sikt nå målet om arbetsmarknadsetablering. Det förhållningssättet möjliggör en förståelse av projektet och deltagarnas aktiviteter som meningsfulla samtidigt som arbetslinjens förväntningar på aktivering uppfylls och reproduceras. Risken med förhållningssättet är dock att vilka insatser som helst kan definieras som meningsfulla, men att de i realiteten inte bidrar till ökad kompetens eller kunskap för redan utsatta grupper (Hagelund & Kavli 2009, Panican & Ulmestig 2019). Resultaten från vår studie stödjer även forskning som påtalat svårigheter att förnya och förändra lokala arbetssätt, i synnerhet relaterade till arbetsmarknadsetablering för nyanlända personer. Även om intentionen är att skapa nya effektiva arbetssätt för arbetsmarknadsetablering så sker det inom ramen för etablerade lokala strukturer och bestående behov hos klienterna/brukarna, vilket tyder på en form av spårbindenhet (Fernandes 2015, Sarstrand Marekovic 2011). Detta kan dock antas gå emot de ramar som stipuleras av olika EU-fonder, till exempel ESF, som efterfrågar innovativa arbetssätt och metoder (se t.ex. Carlsson m.fl. 2022). Det tyder på en risk att lokala aktiveringsinsatser reproducerar etablerade mönster och relationer snarare än leder till förbättrade förutsättningar för utsatta grupper.

Ett andra spänningsfält som genomsyrar stora delar av det sociala arbetets praktik och även Projektet Bryggan är de olika grunder för empowerment som det bygger på. Intentionerna i projektet utgår från såväl en liberal som en radikal empowermentideologi (Askheim 2003, Fernandes 2015). Det koordinerande arbetssättet syftar till att minska den sociala och ekonomiska marginaliseringen för utsatta grupper både genom att verka för ökad egenmakt och för att förändra strukturer och arbetssätt hos myndighetsaktörer och omgivande samhälle. Analysen visar dock att det främst är en

liberal förståelse av empowerment som praktiseras i projektet där fokus är på individens behov och på ansvarsgörandet av individen att lära sig tillgodose flera av sina behov. Försök till makttransformation sker alltså i huvudsak i relation till enskilda deltagare medan möjligheten för koordinatörerna och deltagarna att påverka strukturer och myndighetsprocesser är mycket begränsade. Denna diskrepans mellan ambition och realitet i aktiveringsprojekt där framför allt strukturförändrande insatser misslyckas i sin målsättning är inte ovanliga (Djuve 2011, Fernandes 2015, Wikström & Ahnlund 2018). Icke desto mindre är det angeläget att lyfta fram och problematisera denna diskrepans eftersom lokala aktiveringsprojekt, som Bryggan, annars riskerar att användas som kulisser för målsättningar som ligger långt utanför dessa lokala projekts räckvidd och resurser.

Vidare problematiserar vår analys förutsättningarna för det empowermentinriktade arbetet i Projektet Bryggan genom att lyfta fram hur deltagandet i denna typ av insatser för nyanlända och utrikesfödda villkoras genom framför allt ekonomiska sanktioner och krav på motprestationer. Även om etableringsinsatser och andra kompetenshöjande insatser inom ramen för lokala aktiveringsprojekt kan tolkas som ett uttryck för en liberal empowermentideologi där utsatta gruppers behov och möjligheter att ta del av samhällsinsatser tillgodoses (Breidahl 2017, Fernandes 2015), innebär det i praktiken en chimär av empowerment eftersom deltagaren är beroende av ersättningen för att klara sitt uppehälle.

Studiens resultat problematiserar rimligheten i att använda begreppet empowerment i ett lokalt aktiveringspolitiskt sammanhang, eftersom starka diskurser och politiska regelverk rörande självförsörjning, individualiserat ansvarsövertagande samt krav på motprestationer genomsyrar och sätter upp ramarna för aktiveringsprojektens utformning (Bengtsson 2014, Hagelund & Kavli 2009, Junestav 2004). Dessa ramar påverkar närmast alla grupper och individer som blir föremål för olika typer av lokala arbetsmarknadsinsatser. Såväl tidigare studier (Larsson 2015, Wikström & Ahnlund 2018) som den här studien visar dock att för grupper av nyanlända och utrikesfödda arbetssökande så ser möjligheten att uppnå självförsörjning och självständighet delvis annorlunda ut jämfört med svenskfödda arbetssökande. Begränsade kunskaper i svenska språket, svaga sociala nätverk och begränsad kännedom om den svenska arbetsmarknaden och välfärdssystemet hos dessa arbetssökande är faktorer som, förutom låg utbildningsnivå och svårmatchad eller begränsad arbetslivserfarenhet, kan utgöra ytterligare hinder för att uppnå målen om självförsörjning och individuell autonomi. Möjligheterna för den här gruppen av nyanlända och utrikesfödda att på egen hand förändra strukturer och myndigheters praktiker är liten. Därför blir mötet och relationerna med välfärdens professionella aktörer som etableras inom ramen för ett projekt likt Bryggan särskilt viktiga för dem. Genom koordinatörernas stöd öppnas vissa dörrar som innebär en ökad kännedom såväl om lokal-

samhället som om Sveriges välfärdssystem. Det är kunskaper som är avgörande för att de arbetssökande ska kunna navigera och göra informerade och kompetenta val. Studiens resultat visar å ena sidan att den enskilde individens möjligheter att påverka den egna livssituationen i viss mån stärks genom stödet från koordinatorena. Å andra sidan visar resultaten att förutsättningarna för koordinatorena och de arbetssökande att agera strukturförändrande i enlighet med den radikala empowermentideologin är begränsade. Inte minst för att de aktiveringspolitiska ramarna inbegriper inslag av disciplinering och disempowerment för de nyanlända och utrikesfödda deltagarna.

Studien begränsas av att den genomförs som en enstaka fallstudie av ett lokalt aktiveringspolitiskt projekt. Dess värde hade också utökats om den omfattade de nyanländas eller utrikesföddas perspektiv på det koordinerande arbetssättet och om det upplevs främja empowerment eller inte. Likväl illustrerar studiens empiriska exempel flera viktiga spänningsfält av generell betydelse. Exempelvis spänningen mellan disciplinerande aktivering och socialt stöd av arbetssökande samt diskrepansen mellan aktiverings- och etableringsinsatsers ambitioner om empowerment och dess begränsade realiteter av strukturförändring. Det är en diskrepans som medför risk för fortsatt marginalisering för många deltagare som redan lever i ekonomisk och social utsatthet. Studiens resultat och dess begränsningar aktualiserar behovet av mer forskning. I framtida forskning är det angeläget att adressera frågor om och i så fall hur de nyanlända och utrikesfödda klienterna/brukarna upplever de aktiveringsinriktade insatserna. Upplevs insatserna som en kompetensförstärkning som främjar reella stegförflyttningar mot arbetsmarknaden eller fortsatt utbildning? Vidare är det angeläget att belysa frågor om och hur klienterna/brukarna upplever relationerna till och förekomsten av socialt stöd från de professionella yrkesgrupper som implementerar insatserna. Fortsatta studier med utgångspunkt i de här frågorna har potential att ytterligare kritiskt analysera komplexiteten och utmaningarna med professionella välfärdspraktiker inriktade på empowerment både som mål och medel.

Referenser

- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2010). Immigrants caught in the crossfire of the projectification of the welfare sector: short time solutions of long term problems. *Diversity in Health and Care*, 7(3), 201–209.
- Adams, R. (2008). *Empowerment, participation and social work*. Macmillan.
- Alfredsson, K. (2017). *Vägar till effektivare integration: goda integrationsexempel från svenska kommuner*. Tankesmedjan global utmaning.
- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (3 uppl.). Studentlitteratur.
- Askheim, O. P. (2003). Empowerment as guidance for professional social work: an act of balancing on a slop rope. *European Journal of Social Work*, 6(3), 229–240.
- Benerdal, M., Carlbam, S. & Rosvall, P. Å. (2021). Lokala aktörers arbete för integration i rurala områden. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 27(3), 45–64.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012). Den stora omvandlingen: svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3), 21–33.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23, 54–70.
- Breidahl, K. N. (2017). Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants. *Comparative Migration Studies*, 5(1), 1–19.
- Carlsson, V., Mukhtar-Landgren, D. & Fred, M. (2022). Local autonomy and the partnership principle: collaborative governance in the European Social Fund in Sweden. *Public Money & Management*, 1–9.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber.
- Dalrymple, J. & Burke, B. (2008). *Anti-oppressive practice: social care and the law*. Open university press.
- Djuve, A. (2011). Introductory programs for immigrants. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(3), 113–125.
- Ennerberg, E. (2020). Unemployment services for newly arrived migrants in Sweden: the privatization and rebureaucratization of the introduction programme. *Social Policy & Administration*, 54(5), 719–732.
- ESF-rådet (2019). Projektet Bryggan. Beviljad ansökan till Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, opublicerad.
- Fernandes, A. G. (2015). (Dis)empowering new immigrants and refugees through their participation in introduction programs in Sweden, Denmark, and Norway. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13(3), 1–20.
- Graham, M. (2004). Empowerment revisited: social work, resistance and agency in black communities. *European Journal of Social Work*, 7(1), 43–56.
- 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.
- Hagelund, A. & Kavli, H. (2009). If work is out of sight: activation and citizenship for new refugees. *Journal of European social policy*, 19(3), 259–270.
- Hvinden, B. (1999). Activation: a Nordic perspective. *Linking Welfare and Work*, 27–42.
- Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss. Uppsala universitet.
- Jönsson, J. H. (2010). Beyond empowerment: changing local communities. *International Social Work*, 53(3), 393–406.

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2 uppl.). Studentlitteratur.
- Larsen, A. K. (2018). *Metod helt enkelt*. Gleerups.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Diss. Linköpings universitet.
- McCracken, G. (1988). *The long interview*. Sage.
- Nielsen, T. W. (2009). *Viljen til at frigöra: en undersøkelse af empowerment i praksis*. Diss. Lund
Dissertations in Social Work 35.
- Nielsen, T. W. (2015). Empowerment och normalisering. I: N. Montesino & E. Righard (red.), *Socialt arbete och migration*, (s. 127–146). Gleerups.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Payne, M. (2008). *Modern teoribildning i socialt arbete*. Natur & Kultur.
- Pease, B. (2002). Rethinking empowerment: a postmodern reappraisal for emancipatory practice. *British Journal of Social Work*, 32(2), 135–147.
- Proposition 2009/10:60. *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering: egenansvar med professionellt stöd*.
- Proposition 2016/17:175. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrarers etablering i arbets- och samhällslivet*.
- Qvist, M. (2012). *Styrning av lokala integrationsprogram: institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Diss. Linköpings universitet.
- Qvist, M. (2016). Activation reform and inter-agency co-operation: local consequences of mixed modes of governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50(1), 19–38.
- Sarstrand Marekovic, A-M. (2011). *Från invandrarbyrå till flyktingmottagning. Fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå*. Diss. Arkiv förlag.
- Starrin, B. & Jönsson, L. R. (2000). Socialtjänsten och klienterna. I: A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.), *Socialt arbete: en grundbok* (s. 201–216). Natur & Kultur.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Vetenskapsrådet.
- Wikström, E. & Ahnlund, P. (2018). Making refugees work? Individualized work strategies in the Swedish refugee settlement program. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(S4), 47–65.

Judith Lind

Barnets bästa vid assisterad befruktning

– bedömning av föräldrapotential vid behandling med och utan donerade könsceller

The best interests of the child in assisted reproduction – assessments of parent potential in treatment with autologous and donor gametes

Considerations of the welfare of the intended child in assisted reproduction include the assessment of candidates' capacity to care for the child. Swedish legislation prescribes the evaluation of candidates' psychological and social circumstances only when gametes from a donor are used for treatment. However, accounts of the evaluation process by fertility clinic staff indicate that candidates' social and psychological circumstances are also considered in non-donor treatment. While legislation demands that a professional behavioural scientist is involved in the assessment for donor treatment, this is not the case for non-donor treatment. Candidates for non-donor treatment are reported as being evaluated by a counsellor only if they attract the negative attention of clinic staff through self-disclosed information or their behaviour during visits to the clinic. The outcome is an evaluation process in non-donor treatment that is non-transparent and therefore unpredictable for candidates. This article is based on focus group discussions with fertility clinic staff at four public clinics in Sweden.

Key words: assisted reproduction, child welfare assessment, parenting capacity, parent potential, regulation of access

Judith Lind är fil.dr och universitetslektor vid institutionen för Tema, Linköpings universitet

Kontakt: judith.lind@liu.se

Inledning

Den här artikeln handlar om assisterad befruktning och mer specifikt om hur lämpligheten som föräldrar bedöms hos dem som söker behandling med assisterad befruktning. Eftersom de flesta människor som söker sådan behandling ännu inte är föräldrar är det som kan bedömas deras potential som föräldrar.

Behandling med donerade könsceller kräver enligt lagen om genetisk integritet att det görs en så kallad särskild prövning av om det ”med hänsyn till makarnas, sambornas eller den ensamstående kvinnans medicinska, psykologiska och sociala förhållanden är lämpligt att behandlingen äger rum”. Vidare sägs att behandlingen får utföras endast ”om det kan antas att det blivande barnet kommer att växa upp under goda förhållanden” (SFS 2006:351 6 kap. 3 §, 7 kap. 5 §). Vad som är intressant med den svenska lagstiftningen är att kravet på en särskild prövning endast gäller behandling med donerade könsceller. Om parets egna könsceller används ska ingen särskild prövning göras och barnets framtida uppväxtförhållanden alltså inte beaktas. Ytterligare en skillnad är att det enbart är patienter som nekats behandling med donerade könsceller som kan begära att Socialstyrelsen prövar frågan (SFS 2006:351 7 kap. 5 §, se även 6 kap. 3 §, se även Dahlqvist 2021). Den distinktion som görs i lagstiftningen mellan behandling med donerade könsceller respektive parets egna, och som innebär att sökandes föräldraförmåga utreds olika noggrant beroende på vilken typ av behandling de söker, kan i sig ifrågasättas. Så har också skett när Statens medicinsketiska råd föreslagit att en särskild prövning görs vid båda typerna av behandling (SMER 2013). Den här studien syftar till att undersöka vilka konsekvenser denna distinktion får i praktiken när sökande ska utredas och behandlingsbeslut fattas. Det görs genom att analysera hur klinikpersonalen beskriver och diskuterar utredningsprocessen och de bedömningar som görs av sökandes lämplighet som förälder.

Regleringen av behandling med assisterad befruktning

Utöver den nationella lagstiftningen regleras tillträdet till behandling med assisterad befruktning också av regionala riktlinjer. Enligt SKR:s (2020) rekommendationer ska patienter som uppfyller kriterierna erbjudas tre behandlingscykler med IVF eller sex cykler med insemination. Till dessa kriterier hör till exempel vissa ålderskrav och att patienterna inte redan har barn. Därutöver specificeras kraven som ska vara uppfyllda för att komma i åtnjutande av offentligt finansierad behandling av varje region. Till sådana krav hör till exempel att par som söker behandling tillsammans ska vara sammanboende och ha haft en stabil relation i två år och krav kopplade till body mass index. Särskilt intressant för studien är kravet att ingen ”psykologisk och/eller social kontraindikation mot föräldraskap bedöms föreligga” (se t.ex. <https://www.karolinska.se/for-vardgivare/tema-kvinnohalsa/gynekologi-och-reproduktionsmedicin/>

reproduktionsmedicin/regler-och-grundkrav---ivf1/). Medan den nationella lagstiftningen alltså ställer krav på personernas sociala och psykologiska förutsättningar för att bli föräldrar enbart vid donationsbehandling, gör de regionala riktlinjerna det vid all offentligt finansierad behandling oavsett om behandling sker med donerade köns-celler eller inte.

Sammantaget innebär reglerna att sökande kan nekas offentligt finansierad behandling av en rad olika skäl: om det föreligger en medicinsk risk för kvinnan eller det tilltänkta barnet, om de sökande inte anses ha rättmätiga behov av behandlingen (t.ex. om de redan har barn), om behandlingen anses ha alltför små chanser att lyckas (t.ex. på grund av kvinnans ålder) eller den sökande anses kunna göra mer för att öka chanserna att behandlingen ska lyckas (t.ex. gå ner i vikt eller sluta röka) eller om de sökande inte anses ha förutsättningarna för att ge barnet goda uppväxtvillkor.

År 2016 föreslog den statliga utredningen om behandling av ofrivillig barnlöshet (SOU 2016:11) att de särskilda prövningarna vid donationsbehandling skulle utföras av socialtjänsten eftersom den har omfattande erfarenhet av bedömningar av föräldraförmåga. Förslaget förkastades med hänvisning till svårigheterna att skilja den medicinska bedömningen från den psykosociala (prop. 2017/2018:155). I stället fattas behandlingsbeslutet av den ansvariga läkaren. I beslutet ska utfallet av den särskilda prövningen vägas in. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter ska "en yrkesutövare med beteendevetenskaplig kompetens" medverka i denna del av utredningen (SOSFS 2009:32, 4 kap. 11 §).

År 2016, samma år som det blev möjligt att erbjuda ensamstående kvinnor behandling med assisterad befruktning, publicerade Socialstyrelsen ett nationellt kunskapsstöd för den särskilda prövningen som skulle göras vid assisterad befruktning med donerade köns-celler (Socialstyrelsen 2016). Kunskapsstödet hade Socialstyrelsens handbok för medgivandeutredningar vid adoption som förlaga och fastslår att "[d]en psykosociala bedömning som görs inom den särskilda prövningen syftar till att sätta barnets bästa främst" (Socialstyrelsen 2016 s. 9). Det ska finnas förutsättningar "för att barnet kan få en god och trygg uppväxt", och de sökande ska ha "en positiv inställning till barn och föräldraskap, en beredskap att sätta sina egna behov i andra hand, förmåga till lyhördhet och omsorg" (Socialstyrelsen 2016 s. 10).

Kunskapsstödet listar också ett antal riskfaktorer, däribland fysisk och psykisk ohälsa, att tidigare barn är omhändertagna av socialtjänsten, allvarlig kriminalitet, bristande försörjningsförmåga och/eller allvarliga brister i bostadssituationen, tecken på våld i nära relationer, oklarhet om relationen, att önskemålet om donationsbehandling inte är genomtänkt, avsaknad av välfungerande socialt nätverk och bristande insikt om ett barns rätt och behov av att få kunskap om sitt ursprung (Socialstyrelsen 2016).

Tidigare forskning

En betydande del av den tidigare forskningen om reproduktionsteknologier har behandlat det rättsliga föräldraskapet (t.ex. Singer 2006), frågor som rör barnets ursprung (t.ex. Jonsson Malm 2011) samt vilka familjenormer som kommer till uttryck och förstärks genom regleringen av deras tillgänglighet (t.ex. Tinnerholm Ljungberg 2015). Regleringen av tillämpningen av reproduktionsteknologier har dels handlat om vilka teknologier som ska få lov att användas och vilka grupper i befolkningen som ska få tillträde till behandling. Framför allt den tidigare exkluderingen av samkönade par och ensamstående kvinnor har härvid varit föremål för analys (t.ex. Baylis & McLeod 2014, Melhuus 2012, Lie & Lykke 2017).

Betydligt färre forskare har intresserat sig för de faktorer som reglerar tillträde till behandling för enskilda individer. I huvudsak är det medicinska faktorer som styr denna reglering. Hit hör både krav på att behandlingen eller en graviditet inte ska riskera att skada kvinnan och krav på att ett framtida barn inte ska utsättas för en medicinsk risk, till exempel genom att en allvarlig smittsam sjukdom överförs från kvinnan till barnet (SOSFS 2009:32). Därutöver regleras tillträde även genom faktorer som rör kostnadseffektivitet och sjukvårdens prioriteringar (Gillett m.fl. 2012). Ett och samma krav kan motiveras med hänvisning till flera olika faktorer samtidigt, vilket kan göra de egentliga bevekelsegrunderna otydliga (ESHRE Task Force 2007. Brown (2019) menar exempelvis att fetma tillskrivs betydelse både som en faktor som utgör en medicinsk risk, en faktor som minskar chanserna att behandlingen ska lyckas och därför äventyrar kostnadseffektiviteten och en livsstilsfaktor som innebär att kvinnan själv ses som ansvarig för sin infertilitet. Ytterligare en typ av krav som ställs på dem som ska få behandling med assisterad befruktning är att de har förutsättningar att ge barnet en god uppväxt. Det är detta krav som står i fokus för artikeln.

Barnets bästa som argument

Bruket av – det tilltänkta – barnets bästa som ett argument för att neka behandling till individer som inte anses kunna bli bra föräldrar har diskuterats av forskare inom bioetik såväl som filosofi. En fråga som har diskuterats är på vilka grunder staten har rätt att begränsa människors reproduktiva frihet. Den brukar besvaras med hänvisning till att staten på grund av att den medverkar till att skapa ett föräldraskap (genom att auktorisera de kliniker som utför behandlingen och i vissa fall finansiera den) också har ett ansvar för att det barn som föds som ett resultat av behandlingen får ett bra liv (se t.ex. Pennings 1999). Robertson (1994) menar dock att människors rättigheter till reproduktiv frihet innebär att tillgången till fertilitetsbehandling inte bör begränsas. Robertson menar således att människor inte bara har negativa reproduktiva rättigheter, det vill säga rätten att slippa statens inblandning i reproduktionen, utan även positiva rättigheter till fertilitetsbehandling. En annan återkommande fråga är hur

höga kraven på föräldraförmågan ska vara (Pennings 1999), varvid Heyd (1992) och Jackson (2002) menar att det svårigen går att hävda att det skulle vara barnets bästa att inte komma till världen alls. En potentiell persons rättigheter kan enligt Heyd inte beaktas. Därför menar han att tillträde till fertilitetsbehandling inte bör begränsas med hänvisning till de tilltänkta föräldrarnas förmåga, utan i stället bör barnet vid behov omhändertas i samband med födseln. Målet med fertilitetsbehandlingen enligt detta sätt att se är ett barn. Andra forskare menar i stället att målet med behandlingen är en familj. Om det före behandlingen står klart att de som genomgår behandlingen inte har förmåga, eller intresse, att ta hand om barnet kommer behandlingen inte att kunna nå sitt syfte. Därför bör behandling i de här fallen – liksom andra medicinska behandlingar som inte har förutsättningar att lyckas – enligt dessa forskare inte medges (Steinbock 1995, Shanley 2001 Solberg 2009, Thompson & McDougall 2014).

I politiken har barnets bästa använts som ett argument för flera policyreformer, däribland förbudet mot anonyma donatorer och exkluderingen av samkönade par och ensamstående kvinnor från tillträde till behandling med assisterad befruktning. Barnets bästa användes dock även som argument när behandling senare gjordes tillgänglig för samma grupper, varför Kanckos (2012) har refererat till barnets bästa som en flytande signifikant. Det faktum att barnets bästa i den politiska debatten användes som ett argument både för och emot legaliseringen av behandling av lesbiska par och ensamstående kvinnor visar enligt Lind (2019) den status som barnets bästa-principen har som retorisk resurs och refererar till den som ett diskursivt imperativ. Liljestrand (1995) refererar i stället till barnets bästa som en retorisk rökrida som använts i politiken för att skymma andra motiv, såsom statens sociala kontroll av enskilda individers reproduktion. Sheldon m.fl. (2015) visar att exkluderingskriterier som är knutna till barnets bästa i praktiken är svåra att skilja från faktorer som handlar om kostnadseffektivitet. Det är enligt henne inte uppenbart huruvida frågor om exempelvis patienternas ålder eller rökning avser faktorer som påverkar behandlingsutfallet, faktorer som avgör om patienten kommer i fråga för offentligt finansierad behandling eller faktorer som anses ha betydelse i relation till barnets bästa.

Bedömningar av föräldrapotential vid assisterad befruktning

Internationellt har praxis kring prövningar av föräldrapotential och klinikpersonalens attityder undersökts i flera studier (t.ex. Gurmankin m.fl. 2005, Lee m.fl. 2014, Thorpe m.fl. 2012). Resultaten indikerar att det finns ett starkt stöd för att barnets bästa ska beaktas i behandlingsbeslut, men att det råder oenighet kring hur principen ska tillämpas (Daniels m.fl. 2000). Medan vissa upplevde obehag kring att hindra någon från att bli förälder (Gurmankin m.fl. 2005, Thorpe m.fl. 2012), uppgav andra att de till och med var mer restriktiva än vad lagstiftningen krävde. Det senare gällde framför allt i USA, där lagstiftningen till följd av en stark betoning av patienters

självbestämmanderätt, rädsla för överklaganden och klinikers konkurrensutsatthet beskrevs som alltför tillåtande. Här beskrev personalen svårigheten att få information om patienternas psykosociala omständigheter som den främsta utmaningen (Stern m.fl. 2002). I Storbritannien menar Lee m.fl. (2014) att beslutet att göra behandling med assisterad befruktning tillgänglig för nya grupper, däribland ensamstående kvinnor, har inneburit att klinikpersonalen har börjat granska patienters livsstilar mer ingående än vad som föreskrivs. I flera av studierna rapporteras att personalen ser prövningen av patienternas föräldrapotential som ett intrång i individers rätt till självbestämmande, men samtidigt som nödvändiga. Å ena sidan uppger personalen vikten av att individers rätt till reproduktiv frihet respekteras, å andra sidan att reproduktionsmedicinsk behandling ska vara socialt och professionellt ansvarsfull (Ehrich m.fl. 2006, De Lacey m.fl. 2015). För svenskt vidkommande har jag tidigare visat att klinikpersonal tycker att bedömningen av sökandes föräldrapotential är svår, men viktig (Lind 2020). Målet med behandlingen är enligt personalen inte en graviditet eller ett barn, utan en fungerande familj. I linje med de regionala riktlinjernas krav på att ingen "psykologisk och/eller social kontraindikation mot föräldraskap" ska föreligga för att komma i fråga för offentligt finansierad behandling, uppgav personalen att de har ett ansvar både för barnets bästa och för att offentliga resurser nyttjas på ett ansvarsfullt sätt.

I den här artikeln undersöks vilka implikationer kombinationen av den nationella lagstiftningen, de regionala riktlinjerna och klinikpersonalens attityder har för utredningspraktiker och -beslut.

Data och metod

Studien är en del av ett större forskningsprojekt. Tidigare publikationer har analyserat kvantitativa data om behandlingsbeslut gällande assisterad befruktning (Elenis m.fl. 2020), ställningstaganden och argument i regleringen av assisterad befruktning (Lind 2019) och i fokusgruppsdiskussioner med personal vid svenska fertilitetskliniker (Lind 2020) samt den roll som socioekonomiska riskfaktorer tillskrivs i bedömningsriktlinjer för adoption, familjehem och assisterad befruktning med donerade könsceller (Lind 2021). I den här studien analyseras fokusgruppsdiskussionerna med klinikpersonalen på nytt, nu med fokus på själva bedömningsprocessen.

Datan om behandlingsbeslut samlades in vid två offentliga fertilitetskliniker under en sexmånadersperiod (november 2017 t.o.m. april 2018) med hjälp av ett för studien utvecklat formulär som fylldes i för varje behandlingsbeslut som fattades under perioden.¹ Studien visade att av totalt 895 sökande (ensamstående och par) nekades

1 För en utförlig beskrivning av datainsamlingen, se Elenis m.fl. 2020.

7,6 procent (n = 68) behandling, medan ytterligare 7,6 procent genomgick en fördjupad utredning innan de beviljades behandling.

Fokusgruppsdiskussioner med klinikpersonal genomfördes vid fyra regionkliniker i Sverige under perioden oktober 2017 till mars 2018. All personal som hade kontakt med de sökande eller bidrog till behandlingen inbjöds att delta. Även om behandlingsbeslutet fattas av läkaren beslutade jag att inkludera även övrig personal (inkl. barnmorskor, sjuksköterskor, vårdadministratörer, psykologer, embryologer och övrig laboratierpersonal) eftersom även dessa bidrar till de samtal som skapar den kontext inom ramen för vilka de psykosociala utredningarna görs och beslut fattas (jfr ESHRE Task Force 2007). Sammanlagt genomfördes nio fokusgruppsdiskussioner (FGD) – en på klinik A (FGD A:1), två på klinik B (FGD B:2–3), fyra på klinik C (FGD C:4–7) och två på klinik D (FGD D:8–9) – med sammanlagt 64 deltagare. Varje fokusgruppsdiskussion varade ungefär en timme. Alla fokusgruppsdiskussioner genomfördes av författaren, videoinspelades och transkriberades ordagrant.²

I den tidigare studien av fokusgruppsdiskussionerna (Lind 2020) var det huvudsakliga syftet att studera klinikpersonalens ställningstaganden till att en bedömning av de sökandes föräldrapotential skulle vägas in i behandlingsbeslutet. I den här studien är det i stället klinikpersonalens beskrivningar av och kommentarer till hur de sökandes lämplighet som förälder utreds och bedöms som står i fokus.

Oavsett hur specifik en skriftlig reglering är, lämnas alltid utrymme för tolkningar och därmed handlingsutrymme för beslutsfattaren. Den förståelse som ligger till grund för de tolkningar som görs av skriftliga regleringar skapas enligt Black (2002) genom "regulatory conversations". Även om läkaren ensam fattar behandlingsbeslutet sker beslutsfattandet i en kontext, och påverkas sannolikt av de samtal som förs vid kliniken om föräldralämplighetsprövningar, om restriktioner i tillgången till behandlingar, resursfördelning med mera. I forskning om beslutsfattande i kliniskt såväl som socialt arbete har både den individuella beslutsfattarens tidigare erfarenheter och intuition framhållits som betydelsefull (Whittaker 2018). White och Stancombe (2003) beskriver dock beslutsprocessen som en kollektiv aktivitet och själva beslutet som ett resultat av en gemensam förståelse. De samtal som förs vid fertilitetskliniker kollegor emellan är därför en betydelsefull nyckel till förståelsen av de beslut som fattas.

Det övergripande syftet med att genomföra fokusgruppsdiskussionerna var att undersöka klinikpersonalens principiella ställningstaganden till att över huvud taget göra bedömningar av de sökandes föräldraförmåga. I diskussionerna beskrev klinikpersonal dock även återkommande hur utredningsprocessen gick till, dels för mig, dels för varandra. Läkare, sjuksköterskor, psykologer och laboratierpersonal möter

2 För en utförlig beskrivning av datainsamlingen, se Lind 2020.

de sökande i olika skeden av processen. Under fokusgruppsdiskussionerna ställde olika yrkesgrupper inte sällan frågor till varandra om de skeden i processen som de själva hade begränsad kännedom om. Det är de beskrivningarna av utredningsprocessen som ligger till grund för studien. Jag har alltså inte observerat de faktiska klinikpraktikerna som utgör utredningsprocessen. Det som analyseras är personalens beskrivningar av och reflektioner kring processen och de beslut som fattas. Analysen av dem ger oss en, om än begränsad, bild av hur utrednings- och bedömningsprocessen ser ut, men framför allt bidrar den med kunskap om tolkningskontexten inom ramen för vilken beslut om behandling med assisterad befruktning fattas.

För analysen i studien samlade jag först alla avsnitt i transkriptionerna som innehöll beskrivningar av eller kommentarer till utredningsprocessen och de psykosociala bedömningarna som gjordes av de sökande. Inom samlingen av utsagor identifierades initialt två övergripande teman (Braun & Clarke 2006) – 1) skillnader och likheter i utredningsprocessen vid behandling med respektive utan donerade könsceller och 2) hur information om de sökande samlades in och bedömdes. Det första temat visade, trots att lagstiftningen skiljer dessa behandlingsformer åt, att det rådde stor oklarhet i personalens beskrivningar kring om och i så fall på vilket sätt sökande av behandling med egna könsceller genomgick en psykosocial bedömning. Eftersom medverkan av en yrkesperson med beteendevetenskaplig kompetens enligt lagstiftningen endast krävs vid behandling med donerade könsceller, beslutade jag också att närmare analysera personalens utsagor kring hur information om de sökandes psykologiska och sociala förhållanden samlades in samt hur bedömningen av denna information beskrevs. Personalens utsagor utgjorde sällan enbart beskrivningar av processen, utan innehöll ofta även kommentarer till och åsikter om utredningsprocessen. Ett återkommande tema i kommentarerna var frågan huruvida kliniken hade förutsättningar för att inhämta tillräckligt med information om de sökande för att kunna bedöma deras lämplighet som föräldrar.

Nedan, i artikelns resultatdel, redovisas först hur vanligt förekommande hänvisningar till psykologiska och sociala faktorer är i beslut att neka behandling med parets egna könsceller och i beslut att genomföra en fördjupad utredning före beslut. Resultaten diskuteras i ljuset av hur den psykosociala bedömningen vid behandling med egna respektive donerade könsceller beskrivs av klinikpersonalen. Därefter diskuteras klinikpersonalens beskrivningar av hur information om de sökande samlas in och av hur beslut att neka behandling eller genomföra en fördjupad utredning av den sökandes psykologiska och sociala förhållanden fattas. Utdragen ur fokusgruppsdiskussionerna syftar till att illustrera återkommande resonemang.

Resultat

Psykosocial bedömning vid behandling med egna könsceller

Vår tidigare studie av 895 behandlingsbeslut som fattats vid två svenska fertilitetskliniker under en sexmånadersperiod visade att de sökande i totalt 68 fall (7,6 procent) nekades behandling. Psykosociala faktorer angavs som skäl i 19 procent (n = 13) av samtliga nekanden. Av de sökande för behandling med egna könsceller nekades 4,8 procent (n = 31) behandling. Motsvarande siffra för sökande av behandling med donerade könsceller var 11,7 procent (n = 27) (Elenis m.fl. 2020).³

Lagstiftningen föreskriver alltså en särskild prövning av psykologiska och sociala faktorer enbart vid donationsbehandling. Även Socialstyrelsens föreskrifter kräver att en yrkesperson med beteendevetenskaplig kompetens deltar i utredningen enbart vid donationsbehandling. Samtidigt ställer flera regioner frånvaro av sociala och psykologiska riskfaktorer som krav för all offentligt finansierad behandling, vilket kräver att sådana faktorer beaktas även om inga krav ställs på att de utreds av en beteendevetare.

En närmare analys av siffrorna som gjorts specifikt för den här artikeln visar att i fyra fall då behandling med egna könsceller nekats kan de uppgivna skälen sägas röra de(n) sökandes sociala eller psykologiska förhållanden (ångest, parets ekonomiska situation, missbruk respektive våld i relationen). Det förekommer alltså att psykologiska och sociala faktorer beaktas även i behandlingsbeslut som avser behandling med egna könsceller trots att lagstiftningen föreskriver det enbart vid donationsbehandling.

Utöver de 4,8 procent som nekades behandling med egna könsceller genomgick 7,2 procent (n = 46) en fördjupad utredning innan de beviljades behandling (Elenis m.fl. 2020). Analysen som gjorts specifikt för den här artikeln visar att skälen till den tvekan som ansågs motivera den fördjupade utredningen i 52 procent av fallen (n = 24) handlade om psykosociala faktorer, såsom psykiatriska eller neuropsykiatriska diagnoser (n = 14), alkoholmissbruk (n = 5), de sökandes ekonomiska situation (n = 3) eller problem i parrelationen (n = 2). Det hänvisades alltså till psykologiska och sociala faktorer i över hälften av fallen då en fördjupad utredning ansågs vara nödvändig innan behandling med egna könsceller beviljades, men de faktorerna angavs sällan som skäl för att helt neka denna typ av behandling.

Med hjälp av det kvalitativa materialet (fokusgruppsdiskussionerna med klinikpersonal) ska jag nu fortsätta att undersöka vilka processer och resonemang som kan tänkas ligga till grund för behandlingsbesluten.

³ Som jämförelse redovisar Van Keppel och Yovich (2020) att personalen vid en klinik i West Australia under en 39-årsperiod tvekade i relation till 40 av sammanlagt 30 000 sökande (0,1 procent), av vilka två nekades behandling.

När jag i fokusgruppsdiskussionerna ställde frågor om utredningsprocessen bekräftades att det inte görs någon tydlig åtskillnad mellan sökande av behandling med donerade respektive egna könsceller. Nedanstående utdrag ur en FGD illustrerar den otydlighet som kan uppstå kring bedömningen av psykosociala faktorer vid behandling med parets egna könsceller. Utdraget föregås av att jag frågar om Socialstyrelsens kunskapsstöd för den särskilda prövningen används enbart vid donationsbehandling.

Läkare 1: Det står ju i det för ... det är för tredjepartsdonation.

Intervjuare: Aa. Aa. Det gör det? Aa. Aa. Mm. Och det är då ni följer det?

Flera deltagare: Mm.

Intervjuare: Eller?

Kurator: Alltså jag kan ju säga att jag får ju bara donerade, men när det är nåt som är, som är eh – inte stämmer, då får ju jag det från läkaren som typ ekonomiskt eller psykiskt och det står ju också i kunskapsstödet så på nåt vis så följer ju vi det på, på de andra – de som inte kommer till oss, som inte är donerade. Jo, för jag får i alla fall av dig (vänder sig till en av läkarna) väldigt många ärenden där det inte funkar, där det är liksom nånting med psykiatri och när det är ekonomi som inte stämmer. (FGD B:2 s. 16)

Inte heller för personalen tycks skillnaden vara helt självklar. Utdraget fortsätter med att kuratorn berättar att information vid behov inhämtas från den sökandes behandlande läkare inom psykiatrin, varpå avdelningschefen frågar om det är något som görs vid alla former av behandling.

Avdelningschef/barmorska: Men det är oavsett om det är donation eller inte?

Kuratorn: Jag tror att det, jag kan inte hundra svara på det, men jag tror att det går hand i hand. Det borde göra det. För varför skulle man egentligen inte tänka på samma sätt när det handlar om – man ska hjälpa par och bli gravida, för det blir ju annat när de kommer till oss än när de gör det själva. För som sagt var, är det så att de har nå' konstigheter som ja, man blir gravid själv, nåt missbruk eller ehm, andra saker så, så får vi ju socialtjänsten som tittar snabbt och, och som kan ta barnet. (FGD B:2 s. 16–17)

Utdragen illustrerar flera saker. De bekräftar att psykologiska och sociala faktorer beaktas även inför beslut om behandling med parets egna könsceller (se även FGD A:1, C:4, C:7). Den andra delen visar också att personalen anser att utredningen av dessa faktorer motiveras av det faktum att kliniken hjälper de sökande att bli gravida och att det då inte görs någon skillnad om donerade könsceller används eller inte (se även Lind 2020). Av den första delen av intervjuutdraget framkommer vidare att en

psykosocial utredning genomförd av kuratorn är en rutin vid donationsbehandling, men genomförs vid behandling med egna könsceller enbart om läkaren upplever att det är något som "inte stämmer". Detta reser frågor om vilka faktorer personalen anser motiverar en fördjupad utredning och om hur information om de sökande inhämtas.

Utgångspunkten för den psykosociala utredningen av sökande är att identifiera eventuella faktorer som kan ha en negativ inverkan på deras lämplighet som föräldrar. Vilka dessa är föreskrivs av Socialstyrelsens (2016) kunskapsstöd. I kliniker- nas bedömningar av de sökande ska stödet omsättas i praktiken. I den ovan citerade fokusgruppsdiskussionen nämns "nånting med psykiatri och när det är ekonomi som inte stämmer" (FGD B:2). Att beakta de sökandes försörjningsförmåga är i enlighet med Socialstyrelsens kunskapsstöd, men det förekom också att detta kriterium ifrågasattes av personalen (FGD B:3).

I en diskussion i en av fokusgrupperna om den distinktion som görs i lagstiftningen mellan behandling med donerade respektive egna könsceller konstaterar en läkare att det får ställas "helt andra krav" på sökande vid donationsbehandling "även om försörjningsförmåga och såna saker" (FGD C:4 s. 5). Dels visar uttalandet att även om psykosociala faktorer kunde beaktas vid behandling med egna könsceller, så sågs möjligheterna att göra det som något mer begränsade än vid donationsbehandling. Uttalandet görs i samband med att fokusgruppen berättar om en sökande som hade nekats behandling på grund av en omfattande funktionsnedsättning som sades göra den sökande beroende av personlig assistans hela dygnet. Den sökande överklagade beslutet och fick rätt, vilket indirekt förklarades av läkaren ovan med att beslutet hade rört behandling med parets egna könsceller, och inte donationsbehandling.

Insamling av information om de sökande

Utredningsprocessen beskrevs vanligen på följande sätt av fokusgrupperna. Sökande kontaktar kliniken på egen remiss eller genom remiss från en gynekolog. Vid de sökandes första kontakt med kliniken, ofta på telefon, informeras de om de grundläggande kriterierna och ombeds fylla i en hälsodeklaration. Vid deras första besök på kliniken lämnas blod- och spermaprov. Därefter sker en konsultation med fertilitetsläkaren, varvid både testresultaten och hälsodeklarationen diskuteras. Om behandling ska ske med parets egna könsceller och läkaren inte ser några skäl att neka behandling görs även en behandlingsplan.

Jämfört med medgivandeutredningar inför en adoption är den särskilda prövningen inför behandling med assisterad befruktning en kort process. För att få starta en medgivandeutredning måste de(n) sökande ha genomgått en föräldrautbildning. Själva utredningen kan pågå under flera månader och omfattar vanligen flera samtal och möten med sökanden (enskilt och i par), hembesök, samtal med sökandens barn

om det finns några, kontakt med referenspersoner och personer i sökandens nätverk, inhämtning av registeruppgifter och intyg samt i vissa fall djupintervjuer som bedöms av en extern granskare (MFOF 2021).

En fråga som återkom i fokusgruppsdiskussionerna är huruvida klinikpersonalen verkligen lyckades säkerställa att de som fick behandling hade potential att bli bra föräldrar. I det följande diskuteras hur klinikpersonalen beskrev, och kommenterade, utredningsprocessen och de sätt som de sökande bedömdes på.

Självrapporterad information

För att få titta i sökandes medicinska journaler krävdes samtycke, vilket vanligen inhämtades i samband med hälsodeklarationen. Det nämndes i flera fokusgruppsdiskussioner att man inte kontrollerade brottsregister (FGD C:4, FGD D:8) och att personalen heller inte hade möjlighet att kontrollera huruvida de sökande hade barn sedan tidigare om de inte uppgav det själva (FGD C:6). Med anledning av att de sökande själva var den främsta källan av information restes i flera fokusgruppsdiskussioner frågan om det kunde förutsättas att de berättade om sådant som kunde utgöra en riskfaktor, varvid sökande sades kunna hålla inne med information såväl som ge falsk information (FGD C:6, FGD D:8).

I en av fokusgrupperna förklarade en embryolog att "man blir presenterad olika förutsättningar och så ska man döma utifrån det då. Men man är ju inte liksom grävande polis på det sättet" (FGD B:2 s. 23). Läkarkonsultationer, som varade 30 till 60 minuter, ansågs vara för korta för att ge goda förutsättningar för att ta upp psykosociala frågor (FGD C:4, C:5, C:7). En deltagare som var kritisk till de, i hens tycke, alltför ytliga utredningarna gav nedanstående, något drastiska, beskrivning av utredningsprocessen.

Medicinsk administratör: Jag menar att det är så ... så länge det handlar om att man ska sätta en annan människa till livet, så tycker jag det är konstigt att man bara tar lite blodprov för och se hur hormonerna ligger till. Och så kommer man på ett samtal, man kollar: "Röker du?" "Nej." "Hur mycket väger du? Ditt BMI är inte över 30, ok. Ja, nu får du behandling." (FGD C:5 s. 12)

Denna deltagares beskrivning förblev inte oemotsagd, men över lag gav fokusgruppsdeltagarna uttryck för att det gjordes för lite för att samla in information om de sökandes psykosociala förhållanden.

Observationer av de sökande

I samband med sina besök på kliniken träffar de sökande många olika personal utöver den behandlande läkaren – sjuksköterskor, barnmorskor, administratörer och laboratoriepersonal. Även om de formellt sett inte är delaktiga i behandlingsbesluten, tillskriver de sig själva ett ansvar för utfallet av behandlingen (Lind 2020). Det kan också vara just denna personal som träffar de sökande mest – för tidsbokningar, i samband med provtagningar och för att ge instruktioner för hormoninjektioner med mera. I fokusgruppsdiskussionerna berättade personalen att de i sina möten med sökande ibland lade märke till beteenden som fick dem att ifrågasätta deras potential som föräldrar. Flera exempel på sådant beteende gavs: en sökande, vars pappa ringde alla samtal till kliniken (FGD C:4), sökande som migrerat till Sverige och hade svårigheter att navigera i det svenska samhället (FGD B:2, C:4, D:8), par som bråkade högljutt inför personalen (C:5), sökande som hotade personal (FGD C:5), pratade om Pokémon (FGD C:4), luktade alkohol (FGD C:6) eller pratade i telefon oavbrutet och inte följde sin partner in i undersökningsrummet (FGD C:4). Observationer som dessa "signaleras vidare" enligt en barnmorska (FGD D:8 s. 4), vilket tyder på att beslutsfattande läkare får information om de sökandes psykosociala förhållanden även av övrig klinikpersonal, vilket också nämns i nedanstående utdrag.

Läkare: Alltså, man får ju en känsla av människor, om inte de är otroligt duktiga på och spela teater naturligtvis, så får man ju ändå en känsla av hur den här relationen är. Man har dem en timme, man sitter och snackar med dem och så pratar de med barnmorskor och med ... hos er (pekar på undersköterska) för provtagning och så. Man får ju ofta en känsla av hur det är. (FGD D:8 s. 15)

I utdraget beskriver läkaren bedömningen av de psykosociala faktorerna – av hur människorna och deras relation är – som att få en känsla för något, vilket antyder att det handlar om intuition snarare än en sammanvägning av den information som framkommit om de sökande. Detta återkommer jag till längre fram. Vidare tyder även reservationen att de sökande skulle kunna spela teater på att bedömningen eller känslan även bygger på observationer av de sökande och deras interaktion med sin partner utöver en bedömning av den information som framkommit.

Att sökande inte bara lämnar information, utan också observeras i samband med utredningsintervjuer har visats även i relation till adoptionsutredningar (Wirzén & Lindgren 2020). I intervjuer uppgav socialsekreterare att de inte bara beaktade vad de sökande berättade, utan även vägde in de sökandes beredvilja att dela med sig av och reflektera kring sina barndomserfarenheter i sin bedömning. En oförmåga eller ovilja att göra det sades spegla en avsaknad av för föräldraskapet viktiga egenskaper. Det innebär att intervjutillfällena sågs som ett tillfälle då de sökande inte enbart för-

väntades delge utredaren information om sig själva och sina levnadsförhållanden, utan även demonstrera särskilda förmågor och egenskaper.

Medan sökande kan välja vilken information de vill avslöja om sig själva, så beskrevs det av personalen som svårare för sökande att inte avslöja sig när deras beteende observerades.

Embryolog: Det är väl lite så att man kan väl skärpa till sig en gång och hålla liksom, som du sa, men det är så mycket – det är väl så mycket längtan och hopp och förtvivlan och allting, så att det går liksom inte att hålla, hålla samma fasad då, om det är nödvändigt. (FGD B:2 s. 12)

Även i det här utdraget nämns möjligheten att sökande kan förstå sig, men bara till en viss gräns. Den påfrestning som utrednings- och behandlingsprocessen innebar beskrevs i en annan fokusgrupp i sig som ett test på de sökandes kapacitet, och sökande som klarade att förbli tillmötesgående genom hela processen ansågs därför bara genom detta bevisa sin förmåga. (FGD D:8 s. 6)

Att neka behandling och att tveka

Ovan visade jag att psykosociala faktorer relativt sällan angavs som skäl till att neka sökande behandling med egna könsceller. Däremot angavs de som skäl i hälften av fallen då läkaren tvekade och beviljade behandling först efter en fördjupad utredning. Även i fokusgruppsdiskussionerna förekom beskrivningar av tvekan inför behandlingsbeslut.

Läkare 1: Och det är säkert många som borde, som vi inte ... Där man kanske får känsla för att [Läkare 2: Ja, man går på intuition] kanske nånting som man inte riktigt kan sätta fingret på men där man – där man är lite tveksam kanske till och med. Vi ... man kanske inte riktigt har nånting speciellt som man kan hänvisa till. Det är vi säkert inte tillräckligt duktiga med. (FGD C:7 s. 4)

Även om läkaren inte avslutar den första meningen, framgår av sammanhanget att hen refererar till sökande som borde nekas behandling, men som kliniken inte nekar, därför att de psykosociala skälen som ger upphov till tvekan är alltför diffusa. Den klinikpersonal som inte var delaktig i behandlingsbesluten uttryckte ibland förvåning över att en viss sökande hade beviljats behandling. I spekulationer kring varför de blivit godkända nämndes bland annat att läkarna kunde vara rädda för att bli anklagade för diskriminering om de nekade någon behandling (FGD C:5). Att det finns visst fog för denna tolkning styrks av att en läkare i en annan fokusgrupp vid samma klinik berättade att en sökande som hade nekats behandling överklagade beslutet

”till justitienämnden”⁴, som beslutade att behandling skulle beviljas, vilket av läkaren beskrevs som att kliniken ”fick på öronen” (FGD C:4 s. 4).

Utdraget ovan fortsätter med att en annan läkare i fokusgruppen också sätter ord på svårigheterna att definiera exakt vad det är som ger upphov till hens tvekan.

Läkare 2: Ja, så mycket som vi kan göra sån bedömning. Man har känsla, precis, där är nånting psykosocialt problem [Läkare 1: Det är inte alla gånger så konkret, kanske, vad det är för nånting], men vi kan inte definiera det, vi kan inte det men nånting fel måste finnas och då skickar vi kont... eller vi kontaktar dig (ser på psykologen) först. (FGD C:7 s. 4)

Både läkare 1 och läkare 2 berättar om en känsla man får att det finns ett problem eller som gör att man blir lite tveksam, utan att man riktigt kan sätta fingret på eller definiera det. Liknande beskrivningar med snarlika ordval finns även i andra fokusgrupper, där deltagare pratar om att något ”inte känns rätt” (FGD C:4 s. 8), att man har ”en professionell känsla ... och kanske egen, personlig känsla” (FGD C:4 s. 6), att något ”känns konstigt” (FGD C:7 s. 3) eller att man får ”känslan av att nej men herregud, hoppas att inte det här går bra” (FGD D:9 s. 3). Medan sådana känslor kan ge upphov till tvekan beskrivs de av personalen som otillräckliga för ett beslut att neka behandling. När medicinska riskfaktorer samexisterar med en känsla att det även föreligger psykosociala riskfaktorer är det sannolikt att de förstnämnda uppges som skäl att neka behandling, men det är inget som studien kan visa. Läkare har emellertid också möjligheten, som vi har sett i flera utdrag, att referera en sökande till klinikens psykolog eller kurator om hen upplever att en fördjupad utredning bör göras.

Fördjupad utredning

När klinikpersonalen möter en sökande, vars föräldrapotential de känner sig osäkra på, litar de enligt Braverman (2015) på att kuratorn eller psykologen ska erbjuda antingen ett hållbart skäl till att behandling ska nekas, eller en försäkran om att behandling kan beviljas. Båda de psykologer som deltog i fokusgruppsdiskussionerna försökte nyansera nekande behandlingsbeslut. Hellre än att neka någon behandling ville de att de sökande själva skulle reflektera kring sin situation, och genom att bli medvetna om de eventuella svårigheterna själva komma fram till slutsatsen att det vore bättre att avstå från behandling (FGD C:7, D:8). Att beslutet var förankrat hos de sökande själva beskrevs som viktigt, inte minst för att de inte bara skulle vända sig till en privat eller utländsk klinik i stället (FGD D:8, se även FGD B:3). I de fall då de sökande neka-

4 Den instans som vanligtvis hanterar överklaganden av beslut som avser behandling är Socialstyrelsens rättsliga råd.

des behandling, betonade båda psykologerna att det alltid fanns möjlighet för dem att söka behandling vid ett senare tillfälle när de hade kommit till rätta med det som ansågs motivera nekandet. Ett sådant "mjukt nej" sades skilja sig från ett "hårt nej" som motiverades av mer permanenta svårigheter (FGD C:7 s. 15, se även D:8).

De sökandes förmåga och vilja att reflektera över sin situation beskrevs som en viktig del i utredningsprocessen.

Läkare: Fast man blir ju mindre orolig för dem som verkligen snackar än de som inte säger nånting egentligen. (FGD D:8 s. 11)

Sökande som "inte resonerar – alltså, som inte tar sina egna problem på allvar, som far med osanning, som banaliserar problem som kan uppstå" (FGD C:7 s. 8), som inte inser sin egen sårbarhet eller tänker att "bara, bara jag får ett barn så blir det bra igen" (FGD D:8 s. 6) sågs av de deltagande psykologerna som särskilt problematiska. Detta förstärker bilden av utredningen som en process, då inte bara information om förekomsten av eventuella riskfaktorer inhämtas, utan även de sökandes beteende och deras beredvilja att diskutera sin situation under utredningen vägs in i bedömningen.

Medan övrig personal uppgav att de inte grävde fram information om de sökande (FGD B:2), uppgav de psykologer som deltog i fokusgruppsdiskussionerna att de gjorde just det (FGD B:1). De inhämtade information från den psykiatriska vården, socialtjänsten och andra professionella som kunde ge upplysningar om den sökandes föräldraförmåga (FGD D:8) och sade sig inte släppa några riskfaktorer som de hade upptäckt tills de hade blivit utredda ordentligt (FGD C:7).

Psykolog: Ja, finns det psykisk ohälsa eller finns det tidigare missbruk, då är det det du ska gå in och granska extra. Så du tar ju in personerna och gnager liksom på det som är det sårigaste, på det som är det ömmaste. (FGD C:7 s. 8)

Psykologers och kurators medverkan tillför en beteendevetenskaplig kompetens i utredningen. Den tillför också mer tid för utredningen och därmed möjligheten att resonera med de sökande, men också att gräva fram information och att granska riskfaktorer extra. De sökande som inom ramen för utredningen träffar en psykolog eller kurator kan alltså sägas bli mer noggrant granskade vad gäller de psykosociala faktorerna än de som inte gör det, och blir konfronterade med större krav på att diskutera sina psykologiska och sociala förhållanden. Vilka sökande som blir föremål för denna noggrannare granskning beror, som nämnts ovan, på huruvida de har ansökt om behandling med donerade könsceller, eller om läkaren upplever att något behöver utredas ytterligare. Genom det sistnämnda kan, som också nämnts ovan, även par som söker behandling med sina egna könsceller bli föremål för en mer djupgående utredning.

Läkare: Så det kan bli en lämplighetsprövning även på våra, vad ska man säga, vanliga IVF-par, men inte så ofta, för det hinner vi inte. Så det är säkert många som slinker igenom för vi inte hinner göra ... (FGD C:4 s. 3)

Huruvida detta faktiskt sker beror emellertid också på om det finns tid och resurser för en sådan utredning.

Avslutande diskussion

Det primära argumentet för att göra en bedömning av de sökandes psykologiska och sociala förhållanden vid behandling med assisterad befruktning utgår från barnets bästa. Människor som ska genomgå en medicinsk behandling som syftar till att göra dem till föräldrar ska enligt lagstiftningen ha förutsättningar att ge barnet en god uppväxt. Även om det i den bioetiska forskningen har framförts invändningar mot ett sådant ställningstagande finns det bland personal vid offentliga svenska fertilitetskliniker ett starkt stöd för att de sökandes lämplighet som föräldrar ska beaktas i behandlingsbeslut (Lind 2020).

Att bedöma människors lämplighet som föräldrar är en grannlaga och svår uppgift. Att bedöma människors potential som föräldrar innan de är föräldrar är om möjligt ännu svårare. Det finns ingen omvårdnad att utvärdera, enbart förutsättningar att bedöma. Bedömningen av de sökande som inte genomgår en särskild prövning och därmed inte utreds av en yrkesperson med beteendevetenskaplig kompetens sägs utgå i huvudsak från information som de sökande själva har lämnat och från observationer av de sökande under deras besök på kliniken. Personalen menar att det finns en risk att sökande undanhåller relevant information eller att sökande förställer sig. Studien visar att klinikpersonal oroar sig för att de relativt ytliga utredningar som utförs inför behandling med assisterad befruktning innebär att sökande som saknar förutsättningar för att ge barnet en god uppväxt ändå erbjuds behandling.

I den internationella forskningen är det i stället det omvända, det vill säga att sökande nekas behandling på felaktiga grunder, som främst har diskuterats. Barnets bästa-kriterier är oundvikligen förknippade med dominerande föräldraskaps- och familjeideal, vilket synliggörs av de förändringar som har skett i lagstiftningen beträffande lesbiska par och ensamstående kvinnors tillgång till behandling med assisterad befruktning i flera länder. Därför, har forskare menat, finns det en risk att sökande som på ett eller annat sätt avviker från rådande ideal nekas behandling och därigenom diskrimineras (Blyth m.fl. 2008, Diekema 2004, Quigley 2010). I USA har forskare påtalat att detta och de höga kostnader som är förknippade med assisterad befruktning har medfört att ekonomiskt utsatta kvinnor, som ofta också tillhör minoritetsgrupper, diskrimineras i fertilitetsvården (Roberts 2009, Daar 2017). Samma

grupper av sökande riskerar att bli utan behandling också som en konsekvens av tillämpningen av vissa kriterier eller för att sökande själva drar sig ur behandlingsprocessen när de får kännedom om kriterierna (jfr Davis 2020, Van Keppel & Yovich 2020).

Klinikpersonalen i vår studie nämnde risken för att bli anklagad för att ha gjort sig skyldiga till diskriminering. För de beslutsfattande läkarna innebär det att de "regulatory conversations" som utgör kontexten för deras behandlingsbeslut på kliniken kan sägas utgöra ett stöd för fler nekande beslut, samtidigt som signalerna från det omgivande samhället uppfattas som ett tryck för att inte fler nekande beslut fattas.

Båda riskerna – att faktorer som skulle kunna utgöra en risk för det tilltänkta barnets säkerhet och utveckling missas och att sökande nekas behandling på tveksamma och möjligen diskriminerande grunder – gör det relevant att diskutera kvaliteten i de utredningar som ligger till grund för klinikernas behandlingsbeslut. Jämfört med medgivandeutredningar vid adoption är de utredningar som görs i samband med assisterad befruktning mycket mindre omfattande. Klinikpersonalen beskriver dock den utredning som utförs av en psykolog eller kurator som mer noggrann – fler ansträngningar görs för att söka information om de sökandes förhållanden och mer tid ägnas åt att få de sökande att diskutera sin lämplighet som föräldrar. Psykologerna, till skillnad från övrig personal, sägs gräva fram information om de sökande och ställer ingående frågor om deras förutsättningar som föräldrar. En del deltagare i fokusgruppsdiskussionerna menar att fler sökande borde nekas behandling på grund av bristande lämplighet som föräldrar och att dessa bättre kan identifieras om mer omfattande utredningar gjordes.

Det är dock inte självklart att det är så. Den kvantitativa delen av studien visar att de sökande i de flesta fall då läkaren hade tvekat att medge behandling med egna könsceller av psykosociala skäl beviljades behandling efter att ha genomgått en fördjupad utredning. I dessa fall tycks en fördjupad utredning ha lett till att tvivlen på de sökandes psykosociala lämplighet kunde undanröjas. Psykologerna som deltog i fokusgruppsdiskussionerna uppger också att de resonerar med de sökande och tar del av deras egna bedömningar av sina förutsättningar att bli bra föräldrar. En fördjupad utredning med fler möjligheter till samtal med de sökande om föräldraskap och deras situation skulle alltså också kunna påstås bidra till att förhindra att sökande nekas behandling på oskälig grund. Enligt denna tolkning är det inte bara de sökandes föräldrapotential som granskas mer ingående i en fördjupad utredning, utan även skälen till den initiala tvekan att bevilja behandling.

Oavsett om fördjupade utredningar förmodas leda till fler eller färre nekande behandlingsbeslut, innebär nuvarande reglering av behandling med assisterad befruktning att utredningsprocessen är oförutsägbar för den sökande. Till skillnad från den nationella lagstiftningen kräver de regionala riktlinjerna att psykosociala

faktorer beaktas vid all offentligt finansierad behandling oavsett om den sker med donerade eller egna könsceller. På samma sätt ger klinikpersonalen uttryck för att barnets bästa bör beaktas – och därför en psykosocial bedömning göras – vid behandling med donerade såväl som parets egna könsceller (Lind 2020). Den här studien visar att denna diskrepans mellan lagstiftningen, de regionala riktlinjerna och klinikpersonalens ställningstaganden får konsekvenser för hur sökande av behandling med egna könsceller utreds och bedöms. Studien visar nämligen att den distinktion som görs i lagstiftningen inte upprätthålls i praktiken. Den kvantitativa analysen visar att det förekommer att sökande nekats behandling med egna könsceller av psykosociala skäl och i fokusgruppsdiskussionerna bekräftar klinikpersonal att även dessa sökande emellanåt genomgår en psykosocial utredning. Hur beslut fattas om huruvida en fördjupad utredning ska göras eller inte när det gäller behandling med egna könsceller framstår emellertid som oklart. I fokusgruppsdiskussionerna beskrivs det som att det är intuition eller ”en känsla” att det är något ”som inte stämmer” som ligger till grund för besluten. Av klinikpersonalens redogörelser framgår också att de sökandes beteende i samband med besök på kliniken observeras och ligger till grund för bedömningar som delges den beslutsfattande läkaren. Sökande vet alltså inte när de tar kontakt med kliniken om de även kommer att bli utredda av en psykolog eller kurator och de vet inte heller i vilken utsträckning och på vilket sätt information om deras psykosociala förhållanden kommer att inhämtas och beaktas.

Sökande som nekats behandling med egna könsceller kan enligt nuvarande reglering inte begära att beslutet prövas av Socialstyrelsen, såsom sökande som nekats behandling med donerade könsceller kan. Detta i kombination med processens oförutsägbarhet och den psykosociala utredningens oklara status – den saknar stöd i lagstiftningen, men krävs för att kontrollera att kriterierna för offentligt finansierad behandling uppfylls av den sökande – innebär att processens rättssäkerhet brister. Detta talar för att alla sökande bör utredas på samma sätt.

Referenser

- Baylis, F. & McLeod, C. (2014). *Family-making: contemporary ethical challenges*. Oxford University Press.
- Black, J., (2002). Regulatory conversations. *Journal of Law & Society* 29 (1), 163–196. <https://doi.org/10.1111/1467-6478.00215>.
- Blyth, E., Burr, V., Farrand, A. (2008). Welfare of the child assessments in assisted conception: a social constructionist perspective. *Journal of Reproductive and Infant Psychology*, 26(1), 31–43. <https://doi.org/10.1080/02646830701691301>.
- Braverman, A. M. (2015). Mental health counseling in third-party reproduction in the United States: evaluation, psychoeducation, or ethical gatekeeping? *Fertility and Sterility*. <https://doi.org/10.1016/j.fertnstert.2015.06.023>.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Brown, R. C. H. (2019). Irresponsibly infertile: obesity, efficiency, and exclusion from treatment. *Health care Analysis*, 27, 61–76. <https://doi.org/10.1007/s10728-019-00366-w>.
- Daar, J. (2017). *The new eugenics: selective breeding in an era of reproductive technologies*. Yale University Press.
- Dahlqvist, A. (2021, 26 januari). Linda och Martin nekas IVF för att de har boendestöd. *Ottar*. Hämtad 10 augusti 2022 från: <https://www.ottar.se/artiklar/linda-och-martin-nekas-ivf-f-r-att-de-har-boendestod>
- Daniels, K. R., Blyth, E., Hall, D. & Hanson, K. M. (2000). The best interests of the child in assisted human reproduction: the interplay between the state, professionals and parents. *Politics and the Life Sciences*, 19(1), 33–44. <https://www.jstor.org/stable/4236561>.
- Davis, D-A. (2020). Reproducing while black: the crisis of black maternal health, obstetric racism and assisted reproductive technology. *Reproductive BioMedicine and Society Online*, 11, 56–64. <https://doi.org/10.1016/j.rbms.2020.10.001>
- De Lacey, S. L., Peterson, K. & McMillan, J. (2015). Child interests in assisted reproductive technology: how is the welfare principle applied in practice? *Human Reproduction*. <https://doi.org/10.1093/humrep/deu343>.
- Diekema, D. S. (2004). Parental refusals of medical treatment: the harm principle as threshold for state intervention. *Theoretical Medicine & Bioethics*, 25, 243–264.
- Ehrich, K., Williams, C., Scott, R., Sandall, J. & Farsides, B. (2006). Social welfare, genetic welfare? Boundary-work in the IVF/PGD clinic. *Social Science and Medicine*. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2006.03.005>.
- Elenis, E., Skoog Svanberg, A., Leandersson, P., Lind, J. & Sydsjö, G. (2020), Access to infertility evaluation and treatment in two public fertility clinics and the reasons for withholding it: a prospective survey cohort study of healthcare professionals, *BMJ Open*, 10(12), e041538. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-041538>.
- ESHRE Task Force on Ethics and Law (2007). ESHRE Task Force on Ethics and Law 13: the welfare of the child in medically assisted reproduction. *Human Reproduction*, 22(10), 2585–2588. <https://doi.org/10.1093/humrep/dem237>.
- Gillett, W. R., Peek, J. C. & Herbison, G. P. (2012). Development of clinical priority access criteria for assisted reproduction and its evaluation on 1 386 infertile couples in New Zealand. *Human Reproduction*. <https://doi.org/10.1093/humrep/der372>.
- Gurman, A. D., Caplan, A. L. & Braverman, A. L. (2005). Screening practices and beliefs of assisted

- reproductive technology programs. *Fertility and Sterility*, 83(1), 61–67. <https://doi.org/10.1016/j.fertnstert.2004.06.048>.
- Heyd, D. (1992) *Genetics: moral issues in the creation of people*. University of California Press.
- Kanckos, L. (2012). *Barnets bästa i politikens främsta rum: Finlands riksdags debatt om assisterad befruktning*. (Diss.). Åbo Akademi.
- Jackson, E. (2002) Conception and the irrelevance of the welfare principle. *Medical Law Review*, 65(2), 176–203. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00374>.
- Jonsson Malm, C. (2011). *Att plantera ett barn: internationella adoptioner och assisterad befruktning i svensk reproduktionspolitik*. (Diss.). Lunds universitet.
- Lee, E., Macvarish, J. & Sheldon, S. (2014). Assessing child welfare under the Human Fertilisation and Embryology Act 2008: a case study in medicalization? *Sociology of Health and Illness*, 36(4), 500–515. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.12078>.
- Lie, M. & Lykke, N. (2017). *Assisted reproduction across borders: feminist perspectives on normalizations, disruptions and transmissions*. Routledge.
- Liljestrand, P. (1995). Legitimate state and illegitimate parents: donor insemination politics in Sweden. *Social Politics: International Studies in Gender*, 2(3), 270–304. <https://doi.org/10.1093/sp/2.3.270>.
- Lind, J. (2019). The rights of intended children: the best interests of the child argument in assisted reproduction policy. *Childhood*, 26(3), 352–368. <https://doi.org/10.1177/0907568219853331>.
- Lind, J. (2020). Child welfare assessments and the regulation of access to publicly funded fertility treatment. *Reproductive Biomedicine & Society*, 10, 19–27. <https://doi.org/10.1016/j.rbms.2020.01.003>.
- Lind, J. (2021). Assessment of parental potential: socio-economic risk factors and children’s well-being. I: A-M. Castrén, V. Cesnuiyte, I. Crespi, J-A. Gauthier, R. Gouveia, C. Martin, A. Moreno Minguez & K. Suwada (red.), *The Palgrave handbook of family sociology in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Melhuus, M. (2012). *Problems of conception: issues of law, biotechnology, individuals and kinship*. Berghahn Books.
- Pennings, G. (1999). The welfare of the child: measuring the welfare of the child: in search of the appropriate evaluation principle. *Human Reproduction*. <https://doi.org/10.1093/humrep/14.5.1146>.
- Proposition 2017/18:155 *Modernare regler om assisterad befruktning och föräldraskap*.
- Quigley, M. (2010). A right to reproduce? *Bioethics*, 24(8), 403–411. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8519.2008.00722.x>.
- Roberts, D. (2009). Race, gender, and genetic technologies: a new reproductive dystopia? *Signs*, 34(4), 783–804.
- Robertson, J. (1994). *Children of choice: freedom and the new reproductive technologies*. Princeton University Press.
- SFS 2006:351. *Lag om genetisk integritet m.m.*
- SOU 2016:11 *Olika vägar till föräldraskap*.
- Shanley, M. L. (2001). *Making babies, making families: what matters most in an age of reproductive technologies, surrogacy, adoption and same-sex unwed parents’ rights*. Beacon Press.
- Sheldon, S., Lee, E. & Macvarish, J. (2015). “Supportive parenting”, responsibility and regulation: the welfare assessment under the reformed Human Fertilisation and Embryology Act (1990). *Modern Law Review*, 78(3), 461–492. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12124>.
- Singer, A. (2006). Mater semper certa est? *Juridisk Tidskrift*, 18(2), 424–431.
- SKR (2020). *Rekommendation om enhetlighet i regionernas erbjudande av offentligt finansierad assisterad befruktning*. Hämtad 10 augusti 2022 från: <https://skr.se/download/18.32563d7d1784aa279ecac6bb/1618304676440/Rekommendation-assisterad%20befruktning-ver2-nov2020.pdf>

- <https://skr.se/download/18.32563d7d1784aa279ecac6bb/1618304676440/Rekommendation-assisterad%20befruktning-ver2-nov2020.pdf>
- SMER (2013). *Assisterad befruktning: etiska aspekter*. Smer-rapport 2013:1. Hämtad 10 augusti 2022 från: https://www.smer.se/wp-content/uploads/2013/02/Smer_rapport_2013_1_webb.pdf
- Socialstyrelsen (2016). *Assisterad befruktning med donerade könsceller: nationellt kunskapsstöd*.
- Solberg B. (2009). Getting beyond the welfare of the child in assisted reproduction. *Journal of Medical Ethics*, 35(6), 373–376.
- SOSFS 2009:32. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av vävnader och celler i hälso- och sjukvården och vid klinisk forskning m.m.* Hämtad 10 augusti 2022 från: <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/foreskrifter-och-allmannarad/konsoliderade-foreskrifter/200932-om-anvandning-av-vavnader-och-celler-i-halso--och-sjukvarden-och-vid-klinisk-forskning/>
- Steinbock, B. (1995). A philosopher looks at assisted reproduction. *Journal of Assisted Reproduction Genetics*, 12, 543–551.
- Stern, J.E., Cramer, C.P., Garrod, A., Green, R.M., 2002. Attitudes on access to services at assisted reproductive technology clinics: comparisons with clinic policy. *Fertility & Sterility* 77 (3), 537–541. [https://doi.org/10.1016/S0015-0282\(01\)03208-3](https://doi.org/10.1016/S0015-0282(01)03208-3).
- Thompson, K. & McDougall, R. (2014). Restricting access to ART on the basis of criminal record: an ethical analysis of a state-enforced “Presumption against treatment” with regard to assisted reproductive technologies. *Bioethical Inquiry*. <https://doi.org/10.1007/s11673-015-9622-z>.
- Thorpe, R., Croy, S., Petersen, K. & Pitts, M. (2012). In the best interests of the child? Regulating assisted reproductive technologies and the well-being of offspring in three Australian states. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 26(3), 259–277. <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebs012>.
- Tinnerholm Ljungberg, H. (2015). *Omöjliga familjen: ideologi och fantasi i svensk reproduktionspolitik*. (Diss.). Stockholms universitet.
- Van Keppel, M. & Yovich, J. L. (2020). Best interests of the future child in ART: not well served by legislation. *GSC Biological and Pharmaceutical Sciences*, 11(03), 189–196. <https://doi.org/10.30574/gscbps.2020.11.3.0172>
- White, S. & Stancombe, J. (2003). *Clinical judgement in the health and welfare professions: extending the evidence base*. Open University Press.
- Whittaker, A. (2018). How do child-protection practitioners make decisions in real-life situations? Lessons from the psychology of decision making. *The British Journal of Social Work*, 48(7), 1967–1984. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx145>
- Widdows, H. & MacCallum, F. (2002). Disparities in parenting criteria: an exploration of the issues, focusing on adoption and embryo donation. *Journal of Medical Ethics*, 28, 139–142.
- Wirzén, M. & Lindgren, C. (2020). “It shouldn’t just be these kinds of sunshine stories”: social workers’ discussion of “past difficulties” as a key theme in adoption assessment interviews. *European Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1080/13691457.2019.1709160>.

Maria Söderberg

Det relativa ickevalet

– en kritisk diskursanalys av valfrihet inom äldreomsorgen i Sverige

The relative non-choice – a critical discourse analysis of freedom of choice in elderly care in Sweden

The aim of this study is to reveal how non-choice is represented in a context advocating freedom of choice. This is developed by investigating how the non-choice of a provider in elderly care is represented in national policy documents. The concept “non-choice” refers to the absence or limitation of a choice of provider. The empirical data consist of ten documents on freedom of choice written during the 21st century, a particularly expansive period for freedom of choice in Sweden. Fairclough’s critical discourse theory is used as the primary theoretical framework, and methodologically inspiration is applied from Bacchi’s approach to policy analysis. Prominent features in the findings are that there is a tendency to represent non-choice: 1) as a choice caused by incapacity, 2) as an active choice, 3) as an uninformed choice, and 4) as a predetermined choice. The result also shows that the meaning of non-choice is unclear regarding when family members and care managers have a decisive influence on the outcome of the choice and when a predetermined non-choice is activated as an obvious measure. In the social debate, much attention has been devoted to whether to introduce customer choice in elderly care at municipal level. We are now in a situation when more attention must be devoted to non-choice in the social debate, including its meaning and application.

Keywords: non-choice, freedom of choice, elderly care, critical discourse analysis

Maria Söderberg är fil.dr. och universitetslektor vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

Kontakt: maria.soderberg@soch.lu.se

Inledning

I den här studien uppmärksammas hur medborgares ickeval framställs i nationella policydokument och "ickeval" används här i betydelsen medborgares uteblivna eller begränsade val av utförare av beviljade insatser inom äldreomsorgen som exempel. Detta ickeval äger rum i en kontext som förespråkar aktiva val och innebörden av begreppet ickeval kan diskuteras. Det aktiva åldrandet ingår i ett politiskt ramverk förordat av WHO (2002) och strävanden efter att understödja "det aktiva" avspeglas även i idén om det aktiva valet av utförare av välfärdstjänster. Individanpassning och delaktighet ingår som centrala grundprinciper i många välfärdssamhällen och i Sverige innefattar äldreomsorgens värdegrund krav på variation, valfrihet och flexibilitet i utförandet av beviljade insatser (prop. 2009/10:116 s. 28). I denna utveckling återkommer valfrihet som ett centralt begrepp i nationella policydokument och som ett ledord nära förknippat med införandet av olika kundvalssystem. I Sverige infördes juridiskt lagen om valfrihetssystem (LOV) den 1 januari år 2009 (SFS 2008:962). Dessa förändringar i lagtexten låg i linje med en reviderad lagstiftning som syftade till att stärka den kommunala självständigheten (SFS 1991:900). Även om valfrihetssystem inom socialtjänsten förespråkas på nationell nivå (SOU 2014:2), har mottagandet av förslaget varierat på kommunal nivå. Vid utgången av juni år 2022 hade 158 kommuner infört valfrihetssystem. Däremot hade 111 kommuner inte infört LOV, medan 21 kommuner fattat beslut om att avbryta införandet (SKR 2022a).

Tanken med kundval är att omsorgstagaren ska ta egna beslut och därigenom få ett ökat inflytande. Övergripande kan sägas att LOV ur ett socialpolitiskt perspektiv införts för att stärka medborgarnas inflytande inom vård och omsorg, medan LOV ur ett näringspolitiskt perspektiv införts för att bidra till att stärka en etablering av privata aktörer (Socialstyrelsen 2011). Framträdande i båda dessa perspektiv är tanken att kvaliteten i verksamheterna stärks när flera aktörer konkurrerar om vård- och omsorgstagarna (ibid.). Samtidigt har det genom åren ifrågasatts om det finns tillräckligt underbyggd forskning som stödjer att så är fallet (SOU 2017:21, Szebehely 2011). Detta utesluter inte att möjligheten att välja i sig kan stimulera utförare att utveckla kvaliteten på vård- och omsorgsinsatser i den bemärkelsen att ju mer utföraren upplever konkurrens från andra utförare, desto viktigare blir det att tillgodose omsorgstagarens önskemål (Fotaki m.fl. 2008, SKL 2010a s. 30). Det är intressant att notera att ett återkommande teoretiskt perspektiv inom välfärdsforskningen utgörs av Hirschmans (1970) klassiska terminologi "exit, voice, and loyalty", som utgår ifrån iakttagelser av kunders beteende vid verksamheters tillfälliga nedgång i prestationsförmåga. Att välja utförare av beviljade insatser inom äldreomsorgen är ett omdiskuterat val och nationella policydokument förväntas överbrygga gapet mellan forskning och praktik och bidra till en evidensbaserad praktik. Nationella policydokument

förväntas därmed vara vägledande för hur arbetet ska bedrivas enligt bästa tillgängliga kunskap och i beaktande av en hjälpsökande persons situation, erfarenhet och önskemål.

Valfrihet och dess utmaningar

Valfrihet handlar om möjligheten att göra ett aktivt val av utförare av tjänst, samtidigt som det finns medborgare som inte väljer eller som inte väljer tillräckligt aktivt. Dessa uteblivna eller begränsade val kan på ett övergripande plan belysas utifrån om valet övergått till ett val styrt av professionellas inverkan (Toerien m.fl. 2018), men också utifrån ickevalsalternativets betydelse som en slags utväg när valet görs under press (Dhar & Simonsson 2003). För- respektive nackdelar med ickevalsalternativ har vidare problematiserats utifrån att ett sådant alternativ inte alltid erbjuds (Dhar & Simonsson 2003, Schrifft & Parker 2014), men ickevalsalternativet som sådant har samtidigt problematiserats ur ett jämlikhetsperspektiv inte minst genom att det därigenom kan finnas en underliggande tilltro till att "andra vet bäst" (Greve 2009 s. 546). Möjligheten att välja utförare och möjligheten att välja ett ickevalsalternativ förekommer inom välfärdstjänster som skola (Dahlstedt 2007), vård och omsorg (Walsh m.fl. 2011), men också inom områden som pensionsval och elavtal. Det finns därmed inom välfärdssektorn en utbredd beredskap för ickeval. I nationella policydokument behöver följaktligen denna beredskap beskrivas både som ett fullgott alternativ och som en avvikelse från idén om valfrihetssystem.

På internationell nivå och inom olika välfärdssystem beskrivs en förändring från ett välfärdssamhälle präglad av ett socialt medborgarskap (Marshall 1950) till en samhällsutveckling alltmer präglad av individens ansvar för sin välfärd och individens aktiva val (Blomqvist 2004, Brennan m.fl. 2012, Glendinning 2008). Ett argument som använts i motiveringen av denna samhällsförändring är att välfärdstjänster därigenom kan anpassas bättre efter medborgares individuella behov och preferenser (Charpentier 2004, Kastberg 2005). Inom forskningsområdet relateras värdet av valfrihet också till begrepp som "det aktiva medborgarskapet" med påföljd att ideal om den aktiva medborgaren kontrasteras till den passiva och icke ansvarstagande medborgaren under omständigheter när det aktiva valet uteblir (Joseph 2013).

Medborgaren uppmuntras till valfrihet, samtidigt som valfrihet av flera forskare problematiserats och relaterats till en risk för att ett mindre jämlikt samhälle utvecklas (Dahlstedt 2007, Hjort & Panican 2014, Katzin 2014, Szebehely 2011). Konsekvenserna av valfrihet och konkurrens mellan utförare av välfärdstjänster har diskuterats utifrån såväl professionellas perspektiv (Söderberg 2022), som ur medborgares perspektiv (Hjort & Panican 2014).

När medborgare av olika skäl inte väljer utförare av välfärdstjänster inom eta-

blerade valfrihetssystem, medför det ett behov av en rad förklaringsmodeller. En utbredd förklaringsmodell till förekomsten av ickeval relateras till kognitiva och fysiska begränsningar (Meinow m.fl. 2011). Andra förklaringsmodeller hänvisar till begränsad tillgång till relevant samhällsinformation (Moberg m.fl. 2016, Nordgren 2010, Rothberg m.fl. 2008), alternativt alltför omfattande information att ta ställning till (Boyce m.fl. 2010). Här uppmärksammas även att det kan finnas brister dels i instruktioner för valuppgiften, dels i beskrivningen av tillgängliga valalternativ (Johnson m.fl. 2012). Ytterligare en förklaringsmodell som förekommer är ickeval som uttryck för medborgarens osäkerhet (Dhar 1997). Att ideal, som från början var avsett att skydda medborgarnas ställning, i praktiken kan bidra till att försvåra beslutsprocesser och otydliggöra ansvarsområden har också tidigare problematiserats (Söderberg 2014).

Inom äldreforskningen har idén om valfrihet inom välfärden engagerat många forskare som menar att valfrihetssystem riskerar att bidra till en exkludering av äldre och funktionshindrade personer (Andersson 2010, Glendinning 2008, Szebehely 2011). Meinow m.fl. (2011) uppmärksammar att äldre personer som är mest beroende av vård och omsorg och därmed skulle ha bäst nytta av att göra "det goda valet" samtidigt är de som har den högsta förekomsten av kognitiva och fysiska begränsningar. Författarna uppmärksammar att det begränsar dessa personers möjlighet att vara en rationell konsument av vård och omsorg. Katzin (2014) gör gällande att valfrihetsreformer inom äldreomsorgen kan förstås som uttryck för privatiseringsdiskurser och individualiseringsdiskurser. Lindberg och Lundgren (2021) jämför i sin tur svenska och brittiska policydokument om valfrihet i äldrevård och äldreomsorg. De finner likheter i policydokumenten avseende statliga myndigheters normalisering av valfrihet och hänvisningar till vikten av individualitet, autonomi, konsumtion och ansvar. Inom tidigare forskning finns dock en brist på studier om hur uteblivna val av välfärdstjänster i etablerade valfrihetssystem framställs i nationella policydokument.

Syfte och frågeställningar

Syftet med den här studien är att få en ökad förståelse för hur ickeval framställs i en kontext som förespråkar valfrihet. Detta utvecklas genom att undersöka hur ickeval av utförare inom äldreomsorgen framställs i nationella policydokument. Studiens frågeställningar lyder:

Vilka förklaringsmodeller används i nationella policydokument för att förklara ickeval i förhållande till idén om valfrihet inom äldreomsorgen?

Hur kan ickeval som "problem" ursäktas och försvaras i nationella policydokument?

För att benämna det val som ickevalet utgör ett avsteg ifrån, används i den här artikeln "aktivt val", även om också "informerat val" eller "medvetet val" förekommer som begrepp i dokumenten (t.ex. SKL 2009 s. 13). Med "policydokument" avses texter som kan framstå normerande för välfärdssamhällets utveckling och för välfärdspensionernas praktik. Begreppen "omsorgstagare" och "medborgare" används synonymt och med "samhällsinformation" avses information om aktuella utförare av beviljade omsorgstjänster inom äldreomsorgen.

Kundvalsmodeller och ickevalsalternativ

Marknadiseringen inom äldreomsorgen relateras återkommande till implementeringen av new public management-inspirerade idéer med kundvalsmodeller och en ökad konkurrensutsättning bland utförarna (Brennan m.fl. 2012, Puthenparambil 2018). Utvecklingen har också beskrivits som en strävan efter konkurrens och kontroll (Erlandsson m.fl. 2013, Vabø 2011), men också som tendenser till ökade skillnader mellan idéen om generell välfärd och den sociala praktiken inom den lokala äldreomsorgen (Andersson 2010, Szebehely & Trydegård 2018). Lokala variationer i utbudet förekommer inom såväl hemtjänst (Andersson 2010, Söderberg 2022), som i samband med marknadiseringen av särskilda boenden (Nilsson m.fl. 2018, Storm & Stranz 2018).

Av lag om valfrihetssystem (SFS 2008:962) framgår att den upphandlande myndigheten ska lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten har tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet och att "Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig" (SFS 2008:962 9 kap. 1 §). I propositionen 2008/09:29 beskrivs biståndshandläggarens roll som myndighetshandläggare, informatör och vägledare. I kommuner där kundval införts ingår därmed i biståndshandläggarnas uppgift också att informera om de olika utförare som finns tillgängliga för beviljade insatser inom äldreomsorgen. I exempelvis en statlig offentlig utredning (SOU 2014:2 s. 134) klargörs att en biståndshandläggare måste förhålla sig neutral såväl gentemot de leverantörer som anslutits till valfrihetssystemet, som till den verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi. Om den enskilde inte väljer leverantör, ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ (SFS 2008:962 9 kap. 2 §), vilket styrs av lokala regelverk och tillvägagångssätt.

Teoretiskt ramverk

Diskursanalys kan som teori förenklat ses som ett bestämt sätt att tala om och förstå världen. I det här sammanhanget innebär det att jag med hjälp av diskursteori förhåller mig till hur framställningen av ickeval kommer till uttryck i en kontext som före-

språkar valfrihet inom äldreomsorgen. I klassiska verk har Foucault (1991) och Rose (1999) diskuterat styrningen av individer, där grundläggande tankar är att individen förväntas göra de rätta valen utifrån vad samhället förväntar sig (Foucault 1991) och vad som anses vara normalt (Rose 1999). Inom ramarna för den här studien skulle det "rätta valet" innebära ett aktivt och medvetet val av utförare av beviljade omsorgsinsatser, medan ickeval framstår som en kontrast till vad som kan anses vara normalt i kommuner som infört kundval. Till denna teoretiska diskussion om maktutövning hör också begrepp som *responsibilisering* i betydelsen att makten styr individen till att förändras och till att kontrollera sig själv (Joseph 2013). En sådan förändring innebär i det här sammanhanget att individen förväntas foga sig efter rådande praxis och ta aktivt ansvar i valet av utförare av beviljade omsorgstjänster.

Diskursanalyser brukar uppmärksamma relationen mellan språket och verkligheten och som metod kan diskurser ofta bidra med en föreställning om vad analysen ska inriktas på (Watt Boolsen 2007 s. 170). Samtidigt har idealismen och textualismen i diskursteorin kritiserats bland annat för att reducera sociala system till idéer och språk (Howarth 2007). Med inspiration från Faircloughs (1992) kritiska diskursanalys väljer jag att tolka det som att diskurser både kan forma och formas av sociala strukturer. Den kritiska diskursanalysen uppmärksammar språket som maktmedel, men i detta diskursteoretiska perspektiv ingår också samhällskritiska inslag och intressen för samhällsförändringar. Fairclough (1992) lyfter fram tre aspekter av maktrelationer och språkliga funktioner som benämnts "sociala identiteter, sociala relationer mellan människor samt kunskaps- och betydelsesystem". I en tredimensionell modell har språk som en kommunikativ händelse identifierats som text, diskursiv praktik och social praktik (Fairclough 2010). Även om influenser från lingvistik, mikrosociologi och makrosociologi därigenom kan framstå tätt sammanlänkande, ägnas i den här studien ett särskilt fokus åt den diskursiva praktiken med utgångspunkt från hur ickeval framställs i nationella policydokument i en kontext som förespråkar valfrihet.

Mot en sådan bakgrund och med inspiration från Bacchi (2000, 2009) uppmärksammas i denna studie "policy" som diskurs och med tillhörande "representation av problem". Bacchi menar att policy kan förstås som uttryck för gällande lagstiftning, politiska riktlinjer och framträdande värderingar i samhället. I den här kontexten kan en "representation av problem" relateras till ickeval som försvårar tillämpningen av denna policy, vilket i sig också kan uppfattas som ett styrmedel. Centralt för Bacchi är därmed att uppmärksamma hur i synnerhet implicit styrning går till och vilka konsekvenser en representation av problem kan få.

Metod

Empiriskt material och urval

Studien är en utveckling av egen tidigare forskning i samband med beslut som berör olika aktörer inom äldreomsorgen (t.ex. Söderberg 2014, 2020, 2022). I denna forskning har LOV i olika avseenden aktualiserats, men det är först i den här studien som valfrihet som idé och praktik ägnas särskilt forskningsintresse med utgångspunkt från nationella policydokument. Valda dokument har publicerats i syfte att förse det offentliga med information, men också som underlag för utveckling av policy och lagstiftning. Dokumenten kan därmed sägas äga ett tolkningsföreträde avseende idén om valfrihet, samtidigt som det ytterst är kommunerna som avgör hur de ska förhålla sig till denna idé.

Det studerade materialet består av nationella policydokument om valfrihet avseende omsorgstjänster. Dokument som ingår i det empiriska materialet har skrivits under 2000-talet. Även om texterna skrivits av olika författare, uppfattar jag inslag av ideologiska influenser från aktuella uppdragsgivare, såsom exempelvis från regeringen med representanter för dominerande välfärdsideologier under perioden. Följande dokument ingår i det empiriska materialet:

Proposition 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem.*

SKL (2009). *Kundval i hemtjänsten: erfarenheter av information och uppföljning.* Sveriges Kommuner och Regioner.

SKL (2010a). *Kundval i äldreomsorgen: stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?* Sveriges Kommuner och Regioner.

SKL (2010b). *Valfrihet och vårdval.* Slutrapport från programberedningen om valfrihet. Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2022b). *Valfrihetssystem, information och stödmaterial.* Sveriges Kommuner och Regioner. Publicerad 29 juni 2022.

Socialstyrelsen (2004). *Att välja hemtjänst.* Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2011). *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv: delredovisning.* Socialstyrelsen.

SOU 2008:15. *Lov att välja: lag om valfrihetssystem.* Betänkande av Frittvalutredningen.

SOU 2014:2. *Framtidens valfrihetssystem: inom socialtjänsten.* Betänkande av Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten.

Statskontoret (2007). *Vård, skola och omsorg: vilken information behöver brukarna för att välja?*

Urvalskriterierna för aktuella dokument var att de 1) uppmärksammar valfrihet, kundval och tillvägagångssätt i samband med val av utförare av välfärdstjänst och 2) utgör nationella dokument med en undersökande eller förklarande ansats i förhållande till ickeval. Dessa dokument har det gemensamt att de är utgivna i syfte att förse det offentliga med information och riktlinjer för utvecklingen av en nationell policy och lagstiftning relaterad till valfrihet och ickeval. Urvalet utgörs av en proposition, fyra publikationer av Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), två publikationer av Socialstyrelsen, två SOU-rapporter och en publikation av Statskontoret. Publikationsåren omfattar perioden 2004–2022. Det samlade antalet publikationer bestämdes successivt i överväganden avseende en så kallad mättnad. I dokumenten förekommer ibland hänvisningar till lokala undersökningar med tillhörande konstruktioner av innebörd och slutsats, vilket bidragit till att det också finns sådana inslag i analysen. Ingen jämförelse kommer att göras med utgångspunkt från texternas publikationsår mot bakgrund av att studiens analytiska fokus riktas mot idén om valfrihet i förhållande till medborgares ickeval. Det innebär att jag uppfattar materialet som tillfälligt stabiliserat i den bemärkelsen att det ger uttryck för ett motsatsförhållande till föreställningar om aktiva val och till en kamp om meningsskapande i en pågående praktik i ett välfärdsamhälle alltmer präglad av decentraliserade beslut och lokala variationer.

Bearbetning och analys av det empiriska materialet

I ett tidigt skede inspirerades jag av frågeställningar som Bacchi (2009) föreslagit i analyser av en policy. Utifrån hennes tre första av totalt sex frågeställningar började jag intressera mig för ickeval som representation av ett ”problem” i en kontext som förespråkar valfrihet och ett ”problem” som äventyrar ett antagande om att valfrihet gynnar omsorgens kvalitet. Med inspiration från Bacchis tre sista frågeställningar valde jag att fördjupa mig i vilka förklaringsmodeller (diskurser) som används för att förklara ickevalsalternativ i förhållande till idén om valfrihet inom äldreomsorgen. Jag valde också att fördjupa mig i vilka konsekvenser framställningen av ickeval av utförare som ”problem” kan få för omsorgstagare, deras anhöriga och biståndshandläggare. Därmed växte också studiens syfte fram om att få en ökad förståelse för hur ickeval framställs i en kontext som förespråkar valfrihet.

I ett nästa steg och med utgångspunkt från studiens syfte och frågeställningar utarbetade jag i analysarbetet en tabell (tabell 1) med inspiration framför allt av Fairclough (1992, 2010) och Bacchi (2000, 2009). Från Fairclough hämtade jag tre aspekter av maktrelationer och språkliga funktioner, som han benämnt ”sociala identiteter, sociala relationer mellan människor samt kunskaps- och betydelsesystem”. I tabellen komprimerades slutligen Bacchis (2009) sista frågeställningar till ett intresse för ”Hur ick-

eval som 'problem' ursäktas och försvaras". I detta sammanhang kan alltså sägas att Faircloughs tankar bidragit till en uppmärksamhet riktad mot aspekter av maktrelationer och språkliga funktioner, medan Bacchis tankar bidragit till ett särskilt intresse för representationen av problem. Grundstrukturen för tabellen ser ut på följande sätt:

Tabell 1. Grundstruktur för tabell (jfr Bacchi, 2000, 2009; Fairclough, 1992, 2010)

	<i>Ickeval som ...</i>	<i>Ickeval som ...</i>	<i>Ickeval som ...</i>	<i>Ickeval som ...</i>
Sociala identiteter				
Sociala relationer				
Kunskaps- och betydelse-system				
Hur ickeval som "problem" ursäktas och försvaras				

Med hjälp av denna tabell har det i läsningen av dokumenten funnits en vaksamhet i förhållande till hur författare till nationella policydokument skriver fram avvikelser från idén om det fria valet av utförare av omsorgstjänster och hur framställningen av ickeval kan förstås genom hänvisningar till skeenden utanför den enskildes kontroll, såsom exempelvis idén om välfärd och medborgarskap, det mänskliga åldrandet och biståndshandläggares beredskap och agerande.

Analysen gjordes i en växelverkan mellan data, tidigare forskning och det teoretiska ramverket. Flera diskurser identifierades, liksom samband och delvis överlappande inslag. För att inom ramen för den här studien stärka resultatens giltighet har materialinsamlingen gjorts med största möjliga noggrannhet i arbetet med att citera text och i bearbetning av citaten (Denzin & Lincoln 2011). Vad gäller den externa validiteten ingår i den här studien ett begränsat urval av dokument som underlag, där varje dokument i sin tur ägnar ett begränsat utrymme åt representationen av avvikelser från valfrihet uttryckt som ickeval. Beaktat vikten av ökad förståelse för hur ickeval framställs i en kontext som förespråkar valfrihet, görs bedömningen att det trots detta är centralt att studera text som förhåller sig till olika uttryck för avvikelser från idén om valfrihet.

Resultat, analys och tolkning

För att belysa hur ickeval av utförare framställs i en kontext som förespråkar valfrihet inom äldreomsorgen, framkommer som resultat att det finns en benägenhet att förklara ickeval på följande sätt: 1) som ett val beroende på oförmåga, 2) som ett aktivt val, 3) som ett oinformerat val och 4) som ett förhandsbestämt val (tabell 1).

Tabell 2. Resultatöversikt (jfr Bacchi, 2000, 2009; Fairclough, 1992, 2010)

	Ickeval som ett val beroende på oförmåga	Ickeval som ett aktivt val	Ickeval som ett oinformerat val	Ickeval som ett förhandsbestämt val
Sociala identiteter	Medborgare drabbas av en ofrivilligt begränsad förmåga att välja	Medborgare har rätt att välja genom att avstå från att välja	Medborgare drabbas av brister i tillgänglig samhällsinformation	Medborgare ingår i ett välfärdssystem och har som medborgare rätt att ta del av ett socialt skydds nät
Sociala relationer	Ickeval när varken anhöriga eller biståndshandläggare valt i medborgarens ställe	Ickeval när medborgare har formulerat att det är det "rätta valet"	Ickeval när varken anhöriga eller biståndshandläggare kunnat förmedla vägledande information	Ickeval när biståndshandläggare utesluter ett aktivt val
Kunskaps- och betydelse-system	Ickeval är något som medborgaren inte rör för	Ickeval är också ett ställningstagande	Ickeval är uttryck för en obalans i biståndshandläggarens uppdrag att både förmedla neutral och vägledande samhällsinformation	Ickeval är en markering av att välfärdssamhället ytterst ansvarar för att valfrihet ska fungera, även när medborgaren själv inte väljer
Hur ickeval som "problem" ursäktas och försvaras	Ickeval ursäktas som ett val beroende på oförmåga	Ickeval försvaras som ett aktivt val	Ickeval ursäktas som ett oinformerat val	Ickeval försvaras som ett förhandsbestämt val som välfärdssamhället har i beredskap

Ickeval som ett val beroende på oförmåga

Som problem uppmärksammas inom denna diskurs att mänskligt åldrande och sjukdom kan bidra till att försvåra aktiva val i ett valfrihetssystem. Här framhålls återkommande att det ur omsorgstagarens perspektiv kan finnas en motsättning mellan den egna önskan att välja och den egna förmågan. Som sociala identiteter framställs den enskilde som äldre och sjuk och särskild vikt läggs vid att valet av utförare kan aktualiseras i situationer när berörda personer befinner sig i vanmakt och att det därför heller inte kan tas för givet att den enskilde har möjlighet att göra rationella och väl underbyggda val (Socialstyrelsen 2004; Socialstyrelsen 2011 s. 15, Statskontoret 2007:19 s. 25). Att det mänskligt sett saknas förutsättningar för att planera för eventuellt framtida omsorgsbehov diskuteras också. I en publikation av Statskontoret (2007:19), som av regeringen fått i uppdrag att analysera tillhandahållandet av information till omsorgstagare, formuleras detta på följande sätt:

Till skillnad från flera andra välfärdstjänster, kan behovet av äldreomsorg uppkomma väldigt plötsligt och oväntat. Eftersom det är en behovsbedömd insats finns det heller inte möjlighet att planera i förväg såsom är möjligt inför val av t.ex. val av skola eller husläkare [...]. Att bli beroende av hjälp är en ovan, och ofta ovälkommen, situation, vilket gör att det inte heller är så lätt att veta vad som kommer att upplevas som viktigt när man väl har tjänsten. (Statskontoret 2007:19 s. 67)

I citatet uppmärksammas svårigheten att fatta ett beslut i en ofta ovälkommen situation och att det ibland kan vara svårt att vara en rationell konsument av vård och omsorg (Meinow m.fl. 2011). Genom formuleringen "att det inte heller är så lätt att veta vad som kommer att upplevas som viktigt" placeras läsaren i omsorgstagarens situation och med en uppmärksamhet riktad mot att framförhållning och välgrundade beslut inte är möjliga i livets alla skeden. Genom det språkliga uttrycket framstår det i en tolkning som att ickevalet ursäktas och att det sociala medborgarskapet beaktas med hänvisning till att det finns omständigheter i valsituationen som omsorgstagaren inte råår över (Marshall 1950).

På liknande sätt framhålls i en statlig offentlig utredning (SOU 2008:15) att det kan vara svårt att välja med hänvisning till avtagande krafter och till svårigheten att på förhand planera omsorgsbehov, men här tillkommer ytterligare en aspekt i form av en osäkerhet kring hur valet gick till. Under rubriken "Brukarens val av utförare" ingår följande text med hänvisning till Socialstyrelsens (2004) undersökning *Att välja hemtjänst*:

Anmärkningsvärt är att en tredjedel av de intervjuade uppgav att de inte hade gjort något val eller kommer ihåg att de gjort ett val. Några enstaka som på grund av hälsotillstånd var förhindrade att själva göra ett val, fick hjälp av anhöriga. Orsaken till att siffrorna ser ut som de gör kan vara att brukarna inte haft möjlighet att uppfatta den information som de fått. Många av brukarna uppgav att deras situation var kaotisk vid tidpunkten för valet. (SOU 2008:15 s. 211)

I citatet hänvisas till att det bland intervjupersonerna finns personer som menade "att de inte hade gjort något val eller kommer ihåg att de gjort ett val". För andra intervjupersoner hade ett ickeval avväjts med hjälp av anhöriga. I en tolkning kan noteras hur omsorgstagarnas eget uteblivna val förklaras med hänvisningar till det egna hälsotillståndet och till en kaotisk situation och att möjligheten till ickeval återstår för dem som inte själva kunnat välja eller kunnat få hjälp av anhöriga.

Vidare ingår i diskursen "Ickeval som ett val beroende på oförmåga" att det bland omsorgstagare kan finnas en känsla av frustration när biståndshandläggaren inte kan hjälpa till.

En förutsättning för att brukaren ska ha inflytande över vilken utförare han/hon väljer är 1) att det finns flera utförare att välja mellan och 2) att brukare kan ta till sig information om de utförare han/hon kan välja mellan. [...]. Men även om brukarna har flera utförare att välja mellan, kvarstår osäkerheten kring hur aktiva de är i valsituationen [...]. (SKL 2010a s. 31)

I citatet framhålls två förutsättningar för att omsorgstagaren ska kunna ha inflytande över vilken utförare som ska väljas. Dels ska det finnas flera utförare att välja mellan, dels ska omsorgstagaren kunna "ta till sig information om det utbud som finns". Men i citatet ifrågasätts också "hur aktiva de är i valsituationen". Medborgaren förväntas kunna ta beslut utifrån tillgänglig information, samtidigt som det finns farhågor om att en sådan förmåga inte alltid finns (Andersson 2010, Szebehely 2011). Sammanfattningsvis framhålls i diskursen "Ickeval som ett val beroende på oförmåga" att det finns ett samband mellan ickevalet och omständigheter som föranleder att medborgares aktiva val uteblir.

Ickeval som ett aktivt val

I diskursen "Ickeval som ett aktivt val" ges uttryck för att omsorgstagare aktivt kan välja att avstå ifrån att välja utförare av omsorgsinsatser som de har beviljats. Genom denna diskurs tillkommer hänvisningar till möjligheten att omsorgstagare inte vill välja. I undersökningen, genomförd på uppdrag av SKL (2009), konstateras exempelvis följande:

Det händer ibland att brukarna inte kan eller inte vill välja utförare. Varberg och Umeå har hanterat detta genom att utse kommunernas egna utförare till ett ickevalsalternativ, det vill säga om brukarna inte vill eller inte kan välja blir de automatiskt tilldelade den kommunala utföraren. (SKL 2009 s. 33)

Ett ickevalsalternativ kan vara offentligt eller privat eller en kombination (prop. 2008/09:29 s. 97), men bland de kommuner som ingick i studien uppges att Varberg och Umeå vid tillfället utsett kommunernas egna utförare som ickevalsalternativ. Med ett inbegripande av möjligheten att omsorgstagaren "inte vill välja utförare" framställs här ickeval som ett bland flera andra alternativ i enlighet med ett kunskaps- och betydelsesystem baserat på valfrihet och som ett ställningstagande i likhet med begreppet *voice* (Hirschman 1970).

I Statskontorets (2007:19) publikation ingår bland beskrivningar av olika bidragande orsaker till ickeval ett avsnitt kallat "Ideologiska hinder". Författarna skriver:

En aspekt som hindrar aktiva val är att en del människor helt enkelt inte vill välja utförare själv. Detta kan i sin tur ha flera olika orsaker. Den modell vi länge haft i Sverige med ett mycket omfattande offentligt åtagande som inneburit att det offentliga ansvarat för både finansiering och utförande, bidrar sannolikt till att en hel del människor inte är vana att välja eller ser någon poäng med det. Andra är sannolikt negativt inställda till hela idén med valfrihet och vill därför inte välja för egen del. (Statskontoret 2007:19 s. 24)

I citatet hänvisas till argumentet att den svenska modellen länge har präglats av ett omfattande offentligt åtagande med påföljd dels att det kan finnas en ovana vid att aktivt välja, dels att det kan finnas ett principiellt motstånd mot själva idén med valfrihet. Det kan inte uteslutas att ideologiska hinder förstärkts och påverkats av att publikationen handlar om välfärdstjänsterna vård, skola och omsorg där äldreomsorg ingår och det agerande som beskrivs utgår ifrån människor i olika faser av livet.

Bland övriga hinder för aktiva val av välfärdstjänster hänvisas i Statskontorets (2007:19) publikation till den så kallade status quo-effekten. Författarna skriver:

En omständighet som försvårar aktiva val är vad som i den empiriska beslutsforskningen benämns som "status quo"-effekten. Denna effekt går ut på att de flesta människor tenderar att hålla kvar vid det alternativ de alltid valt, dvs. normen är "business-as-usual". I den kontext vi här talar om handlar status quo-effekten om att människor kanske kommer att vara obenägna att välja överhuvudtaget utan nöja sig med det alternativ som man blir tilldelat av kommunen eller landstinget. [...]. Paradoxalt nog så kan således effekten av att ge folk många alternativ bli den att de väljer mindre aktivt. (Statskontoret 2007:19 s. 23–24)

I citatet uppges att ett antal valmöjligheter kan bidra till en viss undfallenhet i form av ett ickeval och att man som en status quo-effekt kan ha en tendens att nöja sig med det alternativ som man blir tilldelad. I en tolkning kan det kopplas till hur sociala identiteter, sociala relationer och kunskaps- och betydelsesystem formas, där man inför sig själv och andra vill låta situationen framstå som "business-as-usual". I en tolkning kan det heller inte uteslutas att medborgare vill undvika att tillkännage bristande kunskap om vari de olika valalternativen består och väljer därför att utåt sett göra det rätta och "aktiva" valet i enlighet med samhällets förväntningar (Foucault 1991, Joseph 2013, Rose 1999). Sammanfattningsvis framhålls i diskursen "Ickeval som ett aktivt val" att det finns ett samband mellan valfrihet och medborgarens inflytande, trots frånvaron av medborgarens aktiva val.

Ickeval som ett oinformerat val

För att enskilda omsorgstagare ska kunna välja utförare behöver de få tillgång till information om att de kan välja, hur de går till väga för att välja och om vari valet består. I en brukarundersökning som Äldrecentrum i Stockholms län genomförde på uppdrag av Socialstyrelsen (2004) undersöktes hur omsorgstagare som får hemtjänst i kommuner och stadsdelar med kundval uppfattar möjligheterna att välja hemtjänst. Där framkommer att det med utgångspunkt från en egen studie kan vara oklart i vilken mån omsorgstagare blivit informerade om att de kunde välja:

Vi kan inte veta om biståndsbedömarna har nämnt rätten att välja eller inte eller om det är pensionärerna som inte har uppfattat att möjligheten fanns. Vi kan av vissa intervjuer ana att biståndsbedömarna har tonat ner momentet att välja när de har förstått att en pensionär har varit trött och medtagen av alla andra frågor de har haft att ta ställning till i samband med att de ska börja ta emot hjälp. (Socialstyrelsen 2004 s. 38)

Författarna uppmärksammar att det inte kan säkerställas att biståndshandläggarna har nämnt rätten att välja eller om omsorgstagarna inte uppfattat att möjligheten fanns. Enligt uppgifterna kvarstår bland intervjupersonerna en upplevelse av att inte ha fått information om valmöjligheten, vilket kan tolkas som att varken anhöriga eller biståndshandläggare kunnat förmedla vägledande information (Boyce m.fl. 2010, Moberg m.fl. 2016, Nordgren 2010, Rothberg m.fl. 2008). Under de omständigheter som omtalas i citatet går det heller inte att utesluta att biståndshandläggare i praktiken kommit att bli mer styrande i utfallet av omsorgstagarens val än att förhandsbestämda ickeval aktiveras som en given åtgärd för medborgarens uteblivna val.

I diskursen "Ickeval som ett oinformerat val" omtalas återkommande biståndshandläggaren som en central aktör. Ett flertal dokument framhåller att det finns behov av förbättringar vad gäller informationen om tillgängliga valalternativ, men också att det finns en osäkerhet bland biståndshandläggare avseende hur detta arbete ska utföras. I en statlig offentlig utredning (SOU 2014:2) framhålls att det finns behov av att stödja kommunerna när det gäller hur information i valfrihetssystem ska förmedlas. I anslutning till detta uppmärksammas osäkerheten kring biståndshandläggares roll:

Vi har vidare funnit att många biståndshandläggare upplever en osäkerhet kring sin roll vid informationsgivning om val av utförare och att rollen därför bör förtydligas. Osäkerheten rör hur mycket handläggarna och annan jämförig personal får bistå brukaren vid valet av utförare. Socialstyrelsen ges därför även i uppdrag att ta fram en vägledning till stöd för biståndshandläggarna och annan personal i deras arbete med att informera om utförarval. (SOU 2014:2 s. 149)

I citatet uppges att ”vi har funnit att många biståndshandläggare upplever en osäkerhet” utan närmare precisering av omfattningen av det problem som beskrivs. Här förflyttas meningsskapande av ickeval till en professionell osäkerhet när det gäller hur mycket biståndshandläggare ”får bistå brukaren vid valet av utförare”. Enligt lag ska informationen om aktuella utförare vara ”saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig” (SFS 2008:962 9 kap. 1 §), men i formuleringarna ingår en självkritisk ansats i den statliga utredningen och att det finns behov av att utveckla en vägledning till stöd för biståndshandläggare och ”annan jämförlig personal”.

Till denna otydlighet avseende biståndshandläggares handlingsutrymme för att avvärja ett oinformerat val, tillkommer en eventuell inverkan av andra informationskällor. I en undersökning genomförd av en forskargrupp vid Uppsala universitet på uppdrag av SKL (2009) diskuterar författarna svårigheten att sammanställa en jämförbar och lättillgänglig information om utförare av omsorgstjänster. Med utgångspunkt från en fallstudie i fyra kommuner konstateras att det förekommer goda rutiner för att informera omsorgstagarna om möjligheterna att välja och tillhörande tillvägagångssätt, men de konstaterar också att det finns brister:

Det finns emellertid ett antal brister vad gäller utformningen och innehållet i informationen, vilka kan antas försvåra brukarnas möjligheter att göra medvetna val. Informationen är allmänt hållen och uttrycks ofta med positiva värdeord såsom att utföraren strävar efter att nå hög kontinuitet eller att man lägger extra stor tonvikt vid ett flexibelt utförande av insatserna. Det saknas i stort indikatorer som gör det möjligt för brukarna att jämföra kvaliteten på utförarnas tjänster [...]. Enbart ett fåtal utförare anger till exempel hur många anställda de har eller hur de explicit arbetar för att uppnå kommunens kvalitetsmål. Vidare finns ingen information på andra språk än svenska [...]. (SKL 2009 s. 51)

Författarna uppmärksammar bristande samhällsinformation som en bidragande orsak till omsorgstagares begränsade förutsättningar att ta ställning i medvetna val. Informationen är allmänt hållen och försvårar jämförelser mellan aktuella utförare (Moberg m.fl. 2016, Nordgren 2010, Rothberg m.fl. 2008). Därutöver framkommer av citatet att det saknas information på andra modersmål än svenska, vilket kan problematiseras i förhållande till jämlikhet som en målsättning för äldreomsorgspolitikerna (Katzin 2014). Sammanfattningsvis framhålls i diskursen ”Ickeval som ett oinformerat val” att det finns ett samband mellan medborgarens ickeval och en otydlighet inte minst i biståndshandläggarens uppdrag att både förmedla neutral och vägledande samhällsinformation.

Ickeval som ett förhandsbestämt val

Diskursen "Ickeval som ett förhandsbestämt val" fokuserar på den lokala beredskap som förväntas finnas i händelse av omsorgstagares ickeval. Av Statskontorets (2007:19) publikation framgår att de så kallade kundvalskommunerna har en uppställning alternativa tillvägagångssätt:

Kundvalskommunerna har olika system för vad som händer om den äldre eller dennes anhöriga inte kan eller vill välja utförare. Antingen kan det finnas ett standardalternativ, i form av kommunens egen verksamhet eller i form av en utförare, privat eller kommunal, som tilldelats ett geografiskt ansvarsområde, eller så försöker biståndsbedömaren hjälpa den äldre. En ytterligare variant är lottnings mellan de olika utförarna. (Statskontoret 2007 s. 59)

Inledningsvis är det intressant att notera formuleringen "om den äldre eller dennes anhöriga inte kan eller vill välja utförare". Som princip kan därigenom formuleringen sägas äventyra idén om valfrihet som uttryck för individualitet, autonomi, konsumtion och ansvar (Lindberg & Lundgren 2021). Möjligheten att anhöriga väljer åt omsorgstagaren nämns i förbifarten och presentationen övergår till en redovisning av skiftande tillvägagångssätt som tillämpas i kommuner som har valt att införa LOV: tilldelning baserad på standardalternativ, geografiskt ansvarsområde, biståndshandläggarens hjälp eller lottnings. Tydligt är att tillvägagångssätten kan variera, men vad som också framgår är att det kan finnas en gråzon mellan ickeval, biståndshandläggarens val och förhandsbestämt val (Toerien m.fl. 2018).

Av *Slutrapport från programberedningen om valfrihet*, publicerad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKL 2010b), framgår följande:

För både brukare och leverantörer är det viktigt att veta vad som gäller för dem som inte vill eller förmår göra ett val. Informationen kring ickevalsalternativen, och vilka regler som gäller för tilldelning, måste var tydlig och är ett krav enligt LOV.

Det ska vara känt i förväg hur utförare utses när brukare inte väljer. Exempel på ickevalsalternativ är egenregi, en upphandlad utförare för icke-val eller utförare efter närhetsprincipen. Andra sätt att göra det konkurrensneutralt är att låta utförare efter turordning vara alternativet för dem som inte själva väljer. (SKL 2010b s. 39)

I citatet betonas vikten av att såväl omsorgstagare som leverantörer känner till hur tilldelningen av ickevalsalternativ går till och att informationen ska vara tydlig. Ord som "måste" och "krav" understryker budskapet, även om innebörden av "tydlig" här

inte närmare preciseras och formuleringen ”det ska vara känt i förväg” lämnar inga närmare uppgifter om hur aktuell information om ickevalsalternativen blir kända (Johnson m.fl. 2012). Detta kan uppfattas som ett ojämnt maktförhållande i kommunikationsprocessen och möjligen i samhället som helhet (jfr Katzin 2014). Vad som också väcker uppmärksamhet är att det här inte problematiseras när anhöriga och biståndshandläggare har en avgörande inverkan på valets utfall och när förhandsbestämda ickeval aktiveras som en given åtgärd vid ickeval (Toerien m.fl. 2018).

Regeln att information om ickevalsalternativ ska vara känd i förväg förmedlas även på Sveriges Kommuner och Regioners (SKR 2022b) webbplats. Under rubriken ”Valfrihetssystem, information och stödmaterial” introduceras ”Ickevalsalternativ i ett valfrihetssystem” på följande sätt:

Grunden för valfrihetssystem är att den enskilde själv väljer utförare. Valfrihetssystemet måste ändå beakta att en mindre andel personer inte vill eller kan välja själv. Kommunen eller regionen behöver därför på förhand bestämma på vilket sätt personer som inte väljer själv ska få en utförare tilldelad. Ickevalsalternativet ska vara transparent och bekant för leverantörerna och ska därför beskrivas i upphandlingsdokumenten. (SKR 2022b)

Formuleringen ger som del av ett kunskaps- och betydelsystem uttryck för en normalisering av att den enskilde väljer, medan det framställs som avvikande ”att en mindre andel personer inte vill eller kan välja själv” (Foucault 1991, Rose 1999). Vad som också väcker intresse är formuleringen ”Ickevalsalternativet ska vara transparent och bekant för leverantörerna”. Att ickevalsalternativet ska vara transparent kan uppfattas som att detta alternativ i enlighet med tidigare citat ska vara ”tydligt”, men viss otydlighet kvarstår avseende hur det förhandsbestämda ickevalsalternativet blir transparent även för medborgarna (Dhar & Simonsson 2003, Schrift & Parker 2014). Sammanfattningsvis framhålls i diskursen ”Ickeval som ett förhandsbestämt val” att det finns ett samband mellan tillämpningen av ickevalsalternativ och en markering av att välfärdssamhället ytterst ansvarar för att valfrihet ska fungera, även när medborgaren inte själv väljer.

Avslutande diskussion och reflektion

I valfrihetssystem finns som en grundläggande idé att medborgaren erbjuds att göra ett aktivt val, medan däremot medborgarens uteblivna val framstår som ett avsteg ifrån idén om valfrihet. Den här studien visar att såväl formella som informella rutiner kan vara avgörande för hanteringen och utfallet av ett ickeval. På ett övergripande plan kan utvecklingen uppfattas som att medborgarens rätt att få sam-

hällsinformation har övergått till medborgarens skyldighet att hålla sig uppdaterad utifrån samhällets förväntningar på medborgaren att göra de rätta valen (Foucault 1991, Hirschman 1970, Rose 1999). I denna process anses det vara normalt att göra aktiva och medvetna val, där makten kan styra omsorgstagarna att förändras och ta sitt ansvar (Joseph 2013).

Syftet med den här studien är att få en ökad förståelse för hur ickeval framställs i en kontext som förespråkar valfrihet. Detta utvecklas genom att undersöka hur ickeval av utförare inom äldreomsorgen framställs i nationella policydokument. I en uppföljning till studiens första frågeställning framkommer som resultat att det i nationella policydokument finns fyra förklaringsmodeller till ickeval av utförare inom äldreomsorgen. Kortfattat framställs ickeval: 1) som ett val beroende på oförmåga, 2) som ett aktivt val, 3) som ett oinformerat val och 4) som ett förhandsbestämt val. Dessa förklaringsmodeller kan uppfattas säga något om förväntningarna på medborgare, professionella och rådande välfärdsystem. Den första och andra diskursen utgår ifrån omsorgstagarens position på individnivå, medan den tredje och fjärde diskursen har ett mer handlingsorienterat professions- och samhällsperspektiv. Studiens andra forskningsfråga handlar om hur ickeval som "problem" kan ursäktas och försvaras i nationella policydokument. Av resultatet framgår att ickeval i nationella policydokument dels ursäktas med hänvisningar till omständigheter som medborgaren inte rör över, dels försvaras med hänvisningar till att det utgör ett val som trots allt kan hanteras. Men i kommuner som infört kundval kan detta i praktiken bidra till en ökad osäkerhet avseende när biståndshandläggare, kanske tillsammans med anhöriga, har en avgörande inverkan på valets utfall och när förhandsbestämda ickeval aktiveras som en mer eller mindre given åtgärd vid medborgares uteblivna val.

Å ena sidan kan det uppstå förväntningar på biståndshandläggare att agera informatör och vägledare. Å andra sidan förväntas biståndshandläggare förhålla sig neutrala och inte inverka på medborgarens val. Biståndshandläggare ska därmed inte bara avgöra vad som krävs för att en enskild individ ska kunna göra ett aktivt val. De ska också avgöra var gränsen går när ett aktivt val inte längre är möjligt och när beredskapen för ickeval ska aktiveras. "Det relativa" har därmed kommit att bli centralt som resultat i den här studien, där det relativa ickevalet kan vara relativt i flera olika bemärkelser. Några av de osäkra parametrarna är exempelvis i vilken mån "ickeval" kvarstår som "ickeval" eller omformas till aktiva val, hur biståndshandläggarens uttalande eller outtalande ståndpunkter inverkar på valets utfall och hur informationsarbete eller lokala riktlinjer tillämpas och utformas. Det finns anledning att vidare diskutera ickevalets konsekvenser, såsom exempelvis under vilka omständigheter biståndshandläggare ska "nöja sig med" att den enskilde inte väljer själv och när de ska "informera lite till". Klart framgår att det inte alltid är givet vad som kan och ska betraktas som ett "ickeval".

Tio dokument finns representerade i det empiriska materialet, vilket kan framstå både som en styrka och svaghet. Genom att liknande mönster återkommit i dokumenten, är det rimligt att anta att det finns likheter mellan nationella policydokument relaterade till valfrihet inom äldreomsorgen. Men det begränsade antalet dokument och det begränsade antalet citat kan också sägas bidra till att resultatet kan vara svårt att generalisera. En annan begränsning är att det empiriska materialet utgörs av nationella offentliga utredningar och dokument med sammantaget ett begränsat antal uppdragsgivare. En större variation hade i den bemärkelsen kunnat tillföra ytterligare ideologiska influenser.

Tidigare forskning om valfrihet har uppehållit sig vid att diskutera och problematisera valfrihet i förhållande till idén om välfärd, mångfald och jämlikhet (Andersson 2010, Fotaki m.fl. 2008, Katzin 2014, Meinow m.fl. 2011) och att det kan finnas begränsade förutsättningar för informerade val (Moberg m.fl. 2016, Nordgren 2010), men tidigare forskning har även uppmärksammat att ickeval också utgör ett val (Dhar 1997, Schrift & Parker 2014). Vad denna studie tillför är att med utgångspunkt från nationella policydokument belysa vad ickeval kan betyda strukturellt och hur detta ickeval har ursäktats och förklarats i en kontext som förespråkar valfrihet.

Mer forskning behövs om kontroll och styrning av professionellt arbete och om hur nationella policydokument inverkar på det dagliga arbetet i samband med förståelsen av ickeval i förhållande till valfrihet. Det är inte ovanligt att kommuner utarbetar egna riktlinjer för hur deras tjänstemän ska arbeta utifrån nationella policydokument. Hur nationella policydokument tolkas på lokal nivå och hur olika lokala riktlinjer skapas utgör ett intressant område för vidare studier. Mer forskning behövs också om beslutsprocessen både ur omsorgstagarnas och närståendes perspektiv och om när och hur medborgarens "rätt att välja" övergår till ett "tvång att välja" eller till ett "uteblivet val". När valfrihet står under inflytande av initiativkraft och aktivitet från andra, finns en risk för att valfrihet som en konsekvens fungerar gynnsamt mot en del medborgare medan den missgynnar andra. Det finns också en risk för att ickevalets omfattning och uttryck bland medborgare och deras anhöriga förblir okänt i ett sammanhang där valfrihet normativt eftersträvas.

Som framkommer av denna studie behöver problematiseringen av "det relativa ickevalet" utforskas vidare bortom ett fokus på hur mycket eller hur lite information om själva utbudet av utförare som presenteras för medborgare. Vi befinner oss i ett läge när mer utrymme i samhällsdebatten behöver ägnas åt ickeval: dess innebörd och tillämpning. Det är inte självklart hur ett ickeval ska förstås i förhållande till ett aktivt val under omständigheter när ickeval framställs som mindre önskvärt och som ett "problem". Hur avgörs exempelvis när medborgarens ickeval övergår till någon annan, hur går det till och hur inverkar det på medborgare, deras anhöriga och biståndshandläggare?

Referenser

- Andersson, K. (2010). Valfrihet och mångfald: ett dilemma för hemtjänsten. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4, 308–325.
- Bacchi, C. (2000). Policy as discourse: what does it mean? Where does it get us? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(1), 45–57.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Pearson.
- Blomqvist, P. (2004). Privatization of Swedish welfare services. *Social Policy & Administration*, 38(2), 139–55.
- Boyce, T, Dixon, A, Fasolo, B & Reutskaja, E. (2010). *Choosing a high quality hospital: the role of nudges, scorecard design and information*. The King's Fund.
- Brennan, D., Cass, B., Himmelweit, S. & Szebehely, M. (2012). The marketisation of care: rationales and consequences in Nordic and liberal care regimes. *Journal of European Social Policy*, 22(4), 377–391.
- Charpentier, C. (2004). *Kundvalets effekter och funktionssätt*. Handelshögskolan.
- Dahlstedt, M. (2007). I val(o)frihetens spår: segregation, differentiering och två decennier av skolreformer. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 12(1), 20–38.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (2011). Introduction: the discipline and practice of qualitative research. I: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (red.), *The Sage handbook of qualitative research* (4 uppl.). Sage Publications.
- Dhar, R. (1997). Consumer preference for a no-choice option. *Journal of Consumer Research*, 24(2), 215–231.
- Dhar, R. & Simonson, I. (2003). The effect of forced choice on choice. *Journal of Marketing Research*, 40(2), 146–160.
- Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M. & Trydegård, G. B. (2013). Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation. I: G. Meagher & M. Szebehely (red.), *Marketisation in Nordic eldercare* (s. 23–84). Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity.
- Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. (2 uppl.). Longman.
- Fotaki, M., Roland, M., Boyd, A., McDonald, R., Scheaff, R & Smith, L. (2008). What benefits will choice bring to patients? Literature review and assessment of implications. *Journal of Health Services Research & Policy*, 13(3), 178–184.
- Foucault, M., (1991). On governmentality. I: G. Burchell m.fl. (red.), *The Foucault effect*. The University of Chicago Press.
- Glendinning, C. (2008). Increasing choice and control for older and disabled people: a critical review of new developments in England. *Social Policy and Administration*, 42(5), 451–469.
- Greve, B. (2009). Can choice in welfare states be equitable? *Social Policy & Administration*, 43(6), 543–556.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Hjort, T. & Panican, A. (2014). Navigating the market of welfare services: the choice of upper secondary school in Sweden. *Nordic Journal of Social Research*, 5, 55–79.
- Howarth, D. (2007). *Diskurs*. (översättning S-E Torhell). Liber. (Originalarbete publicerat 2000).
- Johnson, E., Shu, S., Dellaert, B., Fox, C., Goldstein, D., Häubl, G., Larrick, R., Payne, J., Peters, E., Schkade, D., Wansink, B. & Weber, E. (2012). Beyond nudges: tools of a choice architecture. *Mark Lett*, 23, 487–504.

- Joseph, J. (2013). Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. *Resilience. International Policies, Practices and Discourses*, 1(1), 38–52.
- Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller: en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Katzin, M. (2014). Valfrihet istället för jämlikhet: förändrade målsättningar för äldreomsorgspolitiken? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4, 310–328.
- Lindberg, J. & Lundgren A. S. (2021). Positioning the ageing subject: articulations of choice in Swedish and UK health and social care. *Policy Studies*, 42(3), 289–307.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press.
- Meinow, B., Parker, M. & Thorslund, M. (2011). Consumers of eldercare in Sweden: the semblance of choice. *Social Science & Medicine*, 73(9), 1285–1289.
- Moberg, L., Blomqvist, P. & Winblad, U. (2016). User choice in Swedish eldercare: conditions for informed choice and enhanced service quality. *Journal of European Social Policy*, 26(3), 281–295.
- Nilsson, M., Jönson, H., Carlstedt, E. & Harnett, T. (2018). Nursing homes with lifestyle profiles: part of the marketisation of Swedish eldercare. *International Journal of Care and Caring*, 2, 49–64.
- Nordgren, L. (2010). Mostly empty words: what the discourse of “choice” in health care does. *Journal of Health Organization and Management*, 24(2), 109–126.
- Proposition 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*. Hämtad 22 juni 2022 från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2008/10/prop.-20080929>
- Proposition 2009/10:116. *Värdigt liv i äldreomsorgen*. Hämtad 22 juni 2022 från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2010/03/prop.-200910116>
- Puthenparambil, J. M. (2018). Outsourcing within the Nordic context: care services for older people in Finland. *Journal of Aging & Social Policy*, 30(5), 440–57.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul: the shaping of the private self*. (2 uppl.) Free Association Books.
- Rothberg, M., Morsi, E., Benjamin, E., Pekow, P. & Lindenauer, B. (2008). Choosing the best hospital: the limitations of public quality reporting. *Health Affairs*, 27(6), 1680–7.
- Schrift, R. & Parker, J. (2014). Staying the course: the option of doing nothing and its impact on post-choice persistence. *Psychological Science*, 25(3), 772–780.
- SFS 1991:900. *Kommunallag*. Finansdepartementet.
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Finansdepartementet.
- SKL (2009). *Kundval i hemtjänsten: erfarenheter av information och uppföljning*. Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtad 31 mars 2022 från: <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24ad378/1642682482289/7164-459-6.pdf>
- SKL (2010a). *Kundval i äldreomsorgen: stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?* Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtat 31 mars 2022 från: <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24e8e76/1643113638666/7164-526-5.pdf>
- SKL (2010b). *Valfrihet och vårdval*. Slutrapport från programberedningen om valfrihet. Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtat 7 mars 2022 från: <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24abaac/1642671181020/7164-605-7.pdf>
- SKR (2022a). *Valfrihetssystem i kommuner, beslutsläget 2022*. Sveriges Kommuner och Regioner. Publicerad 4 juli 2022. Hämtad 28 juli 2022 från: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformer/valfrihetssystemochersattningsmodeller/socialomsorgvalfrihetssystemersattningsmodeller/valfrihetssystemkommunerbeslutslaget2022.58928.html>
- SKR (2022b). *Valfrihetssystem, information och stödmaterial*. Sveriges Kommuner och Regioner. Publicerad 29 juni 2022. Hämtad 28 juli 2022 från: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/>

- ledningstyrning/organiseradastyra/driftformer/valfrihetssystemochersättningsmodeller/valfrihetssysteminformationochstodmaterial.1969.html
- Socialstyrelsen (2004). *Att välja hemtjänst*. Socialstyrelsen. Artikelnummer: 2004-123-39.
- Socialstyrelsen (2011). *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv: delredovisning*. Socialstyrelsen. Hämtad 31 mars 2022 från: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2011-2-8.pdf>
- SOU 2008:15. *Lov att välja: lag om valfrihetssystem*. Betänkande av Frittvalutredningen. Statens Offentliga Utredningar. Hämtad 17 mars 2022 från: <https://data.riksdagen.se/fil/A549ACEF-9E69-47E2-9DFA-1C9165755478>
- SOU 2014:2. *Framtidens valfrihetssystem: inom socialtjänsten*. Betänkande av Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten. Statens Offentliga Utredningar. Hämtad 17 mars 2022 från: <https://www.regeringen.se/49b69b/contentassets/84561c01fbc94603b8441ad5ba6927ca/framtidens-valfrihetssystem--inom-socialtjansten-sou-20142>
- SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. Hämtad 17 mars 2022 från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201721/>
- Statskontoret (2007). *Vård, skola och omsorg: vilken information behöver brukarna för att välja?* Publikationsnummer: 2007:19.
- Storm, P. & Stranz, A. (2018). Äldreboendet i marknadsieringens tid: konkurrens, organisering och vardagsomsorg. I: H. Jönson & M. Szebehely (red.), *Äldreomsorger i Sverige: lokala variationer och generella trender*. Gleerups.
- Szebehely, M. (2011). Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. I: L. Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- 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*. Gleerups.
- Söderberg, M. (2014). *Hänsynstagandets paradoxer: om äldre, närstående och biståndshandläggare vid flytt till särskilt boende*. Doktorsavhandling i socialt arbete. Lunds universitet, Socialhögskolan. (<https://portal.research.lu.se/ws/files/5814889/4387505.pdf>).
- Söderberg, M. (2020). Moral choices and responsibilities: the home-help service at the borderland of care management when older people consider relocation to a residential home. *Ethics and Social Welfare*, 14(4), 369–383.
- Söderberg, M. (2022). Polariserings och allianser bland hemtjänstaktörer: en (o)önskad konsekvens av valfrihet och konkurrens inom äldreomsorgen? *Äldre i Centrum*, ÄiC Vetenskapligt supplement, 2(1), 5–16.
- Toerien, M., Reuber, M., Shaw, R. & Duncan, R. (2018). Generating the perception of choice: the remarkable malleability of option-listing. *Sociology of Health & Illness*, 40(7), 1250–1267.
- Vabø, M. (2011). Changing governance, changing needs interpretations: implications for universalism. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3/4), 197–208.
- Walsh, M., Fitzgerald, P., Gurley-Calvez, T. & Pellillo, A. (2011). Active versus passive choice: evidence from a public health care redesign. *Journal of Public Policy & Marketing*, 30(2), 191–202.
- Watt Boolsen, M. (2007). *Kvalitativa analyser: forskningsprocess, människa, samhälle*. (B. Känekull, övers). Gleerups.
- WHO (2002). *Active ageing: a policy framework*. World Health Organization. Hämtad 17 mars 2022 från: http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_

Åsa Tjulin, Pernilla Krasser & Carolina Klockmo

Den vetenskapande socialtjänsten

– hur en social medieplattform kan göra vardagens
verkstad till vetenskap

The scientific social service – how a social media platform can turn the everyday work into science.

Here the aim is to describe and reflect on how the value-creating science method and its digital tool Loop Me (social media platform) have been implemented in a research project. The research project aimed to explore collaboration processes and working methods that social services designed for internal and external collaboration in relation to labour market integration and reduced income support. A further aim within the research project was to understand how collegial learning unfolded. Common to both researchers and practitioners was a desire to try an interactive research method that gave the opportunity to understand how the collaboration- and development process developed over time through employee reflection in relation to given assignments/situations. The article thus does not focus on the research questions in the project, but on the usability of the method and the type of data that was the basis for various qualitative analyses within an organisational working life context. The researchers and practitioners have chosen to adapt the method somewhat to work for the specific context in which the research study was carried out. We reflect on what we adapted, why and how, and conclude that the method leaves room for context-specific adaptations, which previous studies on interactive research methods have shown to be significant for implementation.

Keywords: Designed action sampling, interactive research method, Social service, method innovation, co-operative learning

Åsa Tjulin är docent i hälsovetenskap vid institutionen för Hälsovetenskaper, Mittuniversitetet, Östersund.

Pernilla Krasser är enhetschef vid Timrå kommun.

Carolina Klockmo är doktor i hälsovetenskap vid institutionen för Hälsovetenskaper, Mittuniversitetet, Sundsvall och vid FoU Västernorrland, Kommunförbundet Västernorrland, Härnösand

Kontakt: asa.tjulin@miun.se

Introduktion

Syftet med artikeln är att beskriva och reflektera kring hur den vetenskapliga metoden värdeskapande vetenskapande implementerats i ett forskningsprojekt. Genom dialoger mellan forskare och praktiker föll valet på att prova den interaktiva metoden värdeskapande vetenskapande och dess verktyg Loop Me. Loop Me är en Social medieplattform, ett digitalt verktyg som stödjer datainsamlingen i metoden (Lackéus 2021). Både forskare och praktiker hade en önskan om att synliggöra en utvecklingsprocess samt förstå hur processen utvecklades i realtid och över tid. Vidare att forskningsmetoden skulle möjliggöra kontinuerlig återkoppling mellan dem som analyserar forskningsdata och dem som arbetar i den praktiska verksamheten, det vill säga främja interaktion mellan forskning och praktik. Interaktiva forskningsmetoder har ett värde i olika sammanhang där forskare och praktiker möts, samspelar och utvecklar kunskap gemensamt. Konkret innebär det att praktikerna arbetar med att utveckla metoder och arbetssätt med stöd i erfarenhetsbaserad och vetenskaplig kunskap i det dagliga arbetet. Forskarna stödjer utvecklingen genom kontinuerliga återkopplingar från analyser av observationer av skeenden i praktiken. Analyserna genomförs utifrån vetenskapliga teorier. Den interaktiva processen, med kontinuerliga återkopplingar, skapar diskussioner mellan forskare och praktiker, vilket bidrar till en snabb indikation på utvecklingsprocessens framgångar och utmaningar. Det skapar förutsättningar för organisationen att agera och designa aktiviteter för att främja utvecklingsarbetet. Kunskap som samproduceras får organisatorisk, men även en samhällelig och akademisk relevans (Svensson m.fl. 2002).

I den studie som vi beskriver i artikeln var syftet att kartlägga arbetssätt och samverkansprocesser för intern och extern samverkan inom socialtjänsten, i relation till arbetsmarknadsintegration och minskat försörjningsstöd, samt att utveckla en förståelse för den lärandeprocess som utvecklades under projektet. Kommuner i Sverige har ett komplext uppdrag som spänner över många områden och behov. Ett specifikt område som många kommuner brottats med under lång tid är att finna vägar att minska medborgares behov av ekonomiskt bistånd till förmån för en egen, hållbar försörjning. Målgruppen som i dag söker ekonomiskt bistånd har behov som är både komplexa och sammansatta, vilket gör att samarbete och samverkan mellan olika myndigheter, funktioner och personer är en förutsättning för att undvika att människor blir biståndsberoende under lång tid. I det här projektet var flera enheter med olika ansvarsområden och uppdrag inom socialtjänsten involverade (ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsenhet, sysselsättningsenhet och vuxenstöd) i en intern samverkansprocess för att söka nya vägar för samarbete. Men samarbete och samverkan är som bekant ofta både utmanande och svårt att lyckas med i praktiken. Så, hur ska man gå till väga för att finna gemensamma arbetsmetoder för att minska behovet av

ekonomiskt bistånd och stärka individens förmågor? Det är en forsknings- och verksamhetsfråga som vi här sökte svar på genom gemensam interaktiv forskning.

Värdeskapande vetenskapande

Värdeskapande vetenskapande är en metod som sedan 2012 vuxit fram vid Chalmers tekniska högskola. Syftet med metoden är att synliggöra utvecklingsprocesser och samtidigt kunna systematisera insamlade data på ett vetenskapligt sätt som direkt skapar ett värde för medarbetaren och organisationen, fokus ligger på det kollegiala lärandet (Lackéus 2018). Genom åren har metoden utvecklats från att vara en forskningsmetod till att även bli en metod för systematiskt kvalitetsarbete, primärt inom utbildningssektorn (Lackéus 2021, Lackéus & Sävetun 2019). Bakom metoden finns olika teoretiska antaganden som bygger på ansatserna klinisk forskning, pragmatism, handlingsbaserat kollektivt lärande, abduktion och känslomässighet (Lackéus 2021). De teoretiska antagandena har sedan omsatts till ett formulär som med fördel används digitalt. Metoden tillämpas genom en social medieplattform, Loop Me, som kan användas antingen som applikation i mobilen eller via webbplatsen (<https://loopme.se>). Formulärets utformning strävar mot att täcka in reflektionerna och upplevelsen hos dem som deltar i utvecklingsarbetet i sin verksamhet samt erbjuder möjlighet till djupreflektion och en skattning av den egna känslan under den process eller handling som studeras. Metoden är uppbyggd för att underlätta insamling av longitudinella data och för att effekter av processen eller handlingen ska kunna utvärderas och synliggöras genom så kallade taggar. En tagg är ett begrepp eller en kort mening som sammanfattar en effekt, ett beteende eller en upplevelse som är av intresse för forskningen. I korthet kan formuläret beskrivas som fyra fält. I det första fältet ges medarbetaren ett uppdrag. Uppdragen beskriver vad mottagaren förväntas göra i en viss situation i sitt arbete och/eller vad mottagaren förväntas reflektera kring. I fält två skriver mottagaren in sitt svar, exempelvis hur handlingen utförts och den egna reflektionen kring sitt agerande och varför resultatet blev som det blev utifrån genomförd handling. I tredje fältet finns en känsluskala i fem steg, -2 till +2, där mottagaren fyller i sin känslomässiga status i relation till uppdraget. I det fjärde avslutande fältet finns taggar som mottagaren kan välja mellan. Dessa taggar representerar olika upplevelser eller intressanta effekter av uppdraget. Taggarna skapas utifrån olika påståenden, som exempelvis kan hämtas från teorier om lärande och samverkan. I den här studien taggades exempelvis följande tre effekter i hög utsträckning: *delat erfarenhet med andra*, *utmanande* och *eget lärande*. Genom formuläret kan forskningsledaren, eller den som är mottagare av uppdraget, även ge feedback på reflektionen och eventuellt ställa följdfrågor till deltagaren via Loop Me-verktyget (Lackéus 2021).

De data som samlas in blir därmed bred och består av en blandning av fritextsvar

i form av reflektioner kring en handling, upplevda effekttaggar som är av intresse för handlingen och som förutbestämts i formuläret samt numeriska data (känslotagning). Insamlade data kan analyseras på olika sätt enligt metoden. Sju tekniker för dataanalys anges (Lackéus 2021):

- 1 formativ analys, som handlar om att kontinuerligt analysera processen under tiden för datainsamlingen
- 2 mixad analys, som innebär att fritextsvar, siffror och effekttaggar kan analyseras tillsammans
- 3 grafisk analys, där insamlade data visualiseras för att skapa en snabb överblick
- 4 kollegial analys, som följer efter de tre första analysmetoderna och som handlar om att bjuda in deltagarna till en gemensam analys utifrån resultat som forskaren synliggjort
- 5 anonym delning, som innebär att särskilt intressanta reflektioner anonymiseras och delas mellan deltagare för vidare kollegial analys
- 6 orsak–effektanalys, som mot slutet av forskningen kan ge en sammanhållen bild av vad som fungerat i processen, när, hur och varför
- 7 slutligen, det sista steget i analysarbetet som är att revidera designprinciperna som styr handlingarna och processen utifrån de resultat och slutsatser som visat sig fungera.

Värdeskapande vetenskap har samma förhållningssätt som den interaktiva forskningsdesignen där att forska med, och inte på medarbetarna, står i fokus. Metodens teoretiska perspektiv relaterar även till de två begreppsliga utgångspunkter som skulle studeras i den här studien, lärande och samverkan, eftersom metoden är utvecklad för att få deltagarna själva att reflektera kring utvecklingen av samverkan och synliggöra läroprocesser. Den interaktiva forskningsdesignen kan vidare beskrivas som ett utforskande av frågor snarare än att ge färdiga svar (Svensson m.fl. 2009). Därför antogs att den värdeskapande vetenskap-metoden skulle kunna besvara de forsknings- och praktikerfrågor som ställdes i projektet.

Även covid-19-pandemin hade betydelse för val av metod och datainsamlingsverktyg. Restriktionerna i samband med pandemin satte stopp för fysiska träffar för de medarbetare som samverkade i utvecklingsprocessen. De hade regelbundna möten via Zoom, men i stället för att genomföra forskningsobservationer eller skuggning under möten användes uppdrag via det digitala verktyget Loop Me för att följa varje enskild individs reflektioner och känslomässiga upplevelser under utvecklingsprocessen. Forskningen visar att pandemin breddade den digitala kunskapen om sätt att samla data och utökade digitala lösningar för att samla forskningsdata (Archibald m.fl. 2019, Lobe m.fl. 2020). Förankringsprocessen underlättades av att en av enhets-

cheferna sedan tidigare sett ett värde i att använda metoden och verktyget i annat sammanhang, och också var den som uppmärksammande forskarna på metoden. Införandet av det digitala verktyget underlättades även av organisationens önskan om att testa eventuellt mervärde av verktyget i sin utvecklingsprocess.

Realisering av metoden och verktyget

Ur ett forskningsperspektiv var syftet att belysa om, när, hur och varför ”lärande samverkan” uppstår samt vilka hinder och möjligheter som finns för samskapande läroprocesser. En utgångspunkt för socialtjänstens utvecklingsarbete var att samverkande enheter skulle hitta en struktur och utveckla ett gemensamt synsätt och arbetssätt där enheterna gemensamt kan stödja individen till en hållbar egen försörjning. Under utvecklingsarbetet följde forskarna över tid den utvecklingsgrupp som organisationen skapade för att utveckla den interna samverkan och som bestod av representanter från respektive enhet. Forskarna följde dessutom ledningsgruppens arbete under processens gång. Uppdragen som utvecklingsgruppen besvarade och reflekterade kring handlade om de möten som genomfördes kontinuerligt. Både enhetscheferna och medarbetaren fick enskilt reflektera kring känslan av värde efter genomfört möte, hur de agerat och vad de gjort mellan mötena samt identifiera och reflektera kring kritiska händelser. Totalt deltog 12 individer med 156 skriftliga reflektioner under perioden november 2020 – juni 2021. Materialet innehåller både reflektioner kring processen och känsloupplevelser kopplade till processen. Vidare har deltagarna haft möjlighet att välja bland taggar (effekter) som utarbetats utifrån olika lärande- och samverkansteoretiska perspektiv. Taggarna utformades för att se effekter av uppdragen, exempelvis taggades följande tre effekter i hög utsträckning: *delat erfarenhet med andra, utmanande* och *eget lärande*.

Eftersom metoden och verktyget användes endast som forskningsdatainsamlings- och analysmetod i studien gjordes vissa anpassningar från dess ursprungstanke. Inom interaktiv forskningsmetod behöver varje unikt projekt/studie sin egen lösning (Svensson m.fl. 2009). Det handlingsutrymmet ges inom värdeskapande vetenskapande. Justeringar som genomfördes gällde exempelvis roller och ansvar i studien. Metoden betonar de professionellas roll, det vill säga att praktikerna är medskapare i vetenskapandet genom att de är med och utarbetar uppdrag samt analyserar data. I samråd med ledningen beslöt vi forskare att implementera det digitala sättet att reflektera i mindre steg åt gången. I den gemensamma designen skapades uppdragen utifrån både forskningsfrågorna och praktiska verksamhetsfrågor, men Loop Me och dess data administrerades och analyserades av forskarna ensamma. Vidare följde forskningen de forskningsetiska principer som finns i relation till konfidentialitet, avidentifiering, sekretess och forskningsdeltagarnas integritet (Vetenskapsrådet 2017).

Forskningen bedrevs longitudinellt, vilket leder till att forskarens roll blir en form av medresenär. Relationen kan bli nära över tid och det är viktigt att reflektera över sin profession som forskare och bibehålla en balans mellan tillit och integritet gentemot deltagarna. Etiskt var det viktigt att medarbetarna kunde känna sig fria att reflektera utan att känna oro för om någon annan i lednings- eller utvecklingsgruppen skulle kunna ta del av deras känslor och reflektioner, alltså rådatan. Vidare medför forskning som pågår kontinuerligt över en längre tid någon form av krav på reciprocitet, en jämvikt mellan givande och tagande. Metoden i sig har reciprocitet inbyggt i sina sju analystekniker (Lackéus 2021). Eftersom en digital datainsamlingsmetod användes behövde GDPR och PUB tas i beaktande. Avtalen som tillhandahölls av leverantören av den digitala plattformen lästes igenom och godkändes av jurist vid universitetet för att säkerställa överensstämmelse med lagkrav och förordningar, och likaså att forskningsetiska aspekter följdes. Skriftliga avtal upprättades mellan forskningshuvudman och leverantören av den digitala tjänsten Loop Me.

Studiens forskningsdesign var longitudinell, vilket innebär att datainsamlingen pågår under en längre period och ger möjlighet att studera processen över tid och i realtid (Neale 2016). Ur analytiskt perspektiv har det digitala formuläret via Loop Me gett ett rikt datamaterial och möjliggjort kontinuerliga formativa textanalyser, mixade analyser och grafisk visualisering (analysteknik 1–3). Det longitudinella perspektivet bidrog även till att skapa en reflekterande praktik och gemensam kunskapsbildning över tid mellan forskare och praktiker (Schön 1992). I praktiken innebar analysen ett sökande efter mekanismer, eller förklaringar, och efter en förståelse av hur och varför utvecklingsprocessen utvecklades som den gjorde. Syftet har varit att spegla processen över tid samt att under tiden möjliggöra kritiska frågor som verksamhetschef, enhetschefer och medarbetaren kan ta med sig framåt i processen. I metodens grundtanke finns kollegiala analyser inbyggda som arbetssätt (analysteknik 4). Kollegiala analyser innebär att en forskningsledare sammanställer resultat, men att de som reflekterar i uppdragen är med och analyserar gemensamt för att främja kollegialt lärande. Under forskningsprocessen har forskarna återgett analysresultaten till berörda chefer och medarbetare vid återkommande möten där kritiska frågor baserade på empirin lyftes för att föra processen framåt. Data analyserades och presenterades på grupp nivå. Chefer och medarbetare har haft möjlighet att ställa frågor till forskarna. I merparten av mötena har analyserna presenterats i form av kortare sammanställningar i Powerpoint-format. Till följd av forskningsetiska överväganden gjordes vissa anpassningar av metoden när det gäller analysteknik för anonym delning (analysteknik 5). Här bytte vi ut anonymiserade reflektioner/citat på individnivå och valde i stället att skriva fram två metaforiska berättelser vid ett tillfälle. Anpassningen av steget anonym delning gjordes för att bättre passa studiens sammanhang och förutsättningar. När det gäller de forskningsetiska aspekterna var gruppen av medarbe-

tare för liten för att det skulle gå att genomföra en anonymisering med enskilda citat, därav användes metaforer (Manhas & Oberle 2015).

Metaforer används inom kvalitativ forskning för att förenkla och tydliggöra kopplingar mellan abstrakta begrepp och upplevd erfarenhet och de kan användas på olika sätt (Taylor & Dewsbury 2018), exempelvis som en struktur för att analysera data, för att utveckla teman från data, för att explicit göra en metaforanalys av data eller för att väcka känslor (Carpenter 2008). Vi valde att använda metaforer för att strukturera en riklig datamängd och kunna återge centrala teman som begripliga för chefer och medarbetare och den kontext som studerats. Inom organisationen, före forskningsprojektet, hade cheferna presenterat förändringsarbetet metaforiskt som en *väg mot* och som en *rondell*. Därav fanns en igenkänning av hur metaforer kunde användas gentemot medarbetare. De data som analyserades representerade olika aktörer, ledningen och medarbetare. Tidigare forskning visar att metaforer kan hjälpa till att förstå essensen av varje praktik eller aktör, dess antagande, beteenden och rådande värderingar (Carpenter 2008). Metaforen växer fram organiskt över en längre tid och kan sedan visa på skillnader, likheter och lyfta fram ett centralt tema som berättelsen tolkas utifrån (Manhas & Oberle 2015). I korthet illustrerades metaforen om en roddbåt med ledningen i. Ledningen skulle navigera sig fram mellan de utmaningar som synliggjorts. Den primära utmaningen symboliserades av att medarbetarna i utvecklingsgruppen stod på en ö och ropade efter hjälp, de ville ha mer styrning. På fastlandet stod övriga medarbetare inom enheten och undrade vad som pågick ute på sjön. För att skapa förståelse hos medarbetarna i utvecklingsgruppen och deras specifika process utgick vi från de symboler som cheferna tidigare använt: *vägen mot "det nya"* och *rondellen*. Symbolerna översätter till en metafor av en orienteringstur genom skogen (vägen mot) som symboliserade att det gamla arbetssättet, den gamla kartan, behövde bytas mot en ny karta och nya checkpoints behövde skapas i samverkan (inte fastna i rondellen). Vid denna tidpunkt i datainsamlingen och analysen fungerade metaforerna som återgivning och mängden data kunde reduceras till något hanterbart, begripligt och meningsfullt för deltagarna i utvecklingsarbetet. Både chefer och medarbetare kände igen sig i metaforerna och återkopplingen av resultaten. De fick en förståelse för var de befann sig i processen. Vidare fick de nya insikter om de utmaningar de stod inför, till exempel vad de fastnade i, vad som skapade frustration och var de skiljde sig åt i sina synsätt, arbetsmetoder och arbetskultur. Att chefer och medarbetare fick syn på komplexiteten i sin utvecklingsprocess var tack vare att de kunde följa sina reflektioner över tid och fick återkoppling, utan att känna sig utpekade som individer. I tidigare litteratur om interaktiv metod lyfts vikten av forskarens förmåga att väga öppenhet och delgivning av erfarenheter mot känslighet och respekt i förhållande till deltagarna (Lather & Smithies 1997, Davies 1999). Den dialog och återföring av analys som genomfördes stärkte studiens tillförlitlighet

genom att deltagarna kunde bekräfta att tolkningarna och analysen uppfattats på ett sätt som stämde överens med deras reflektioner. Det gav en helhetsbild, en igenkänning och spegling av egna reflektioner mot varandras känslor, tankar och handlingar gentemot forskarnas analys:

Men sen blev det också väldigt tydligt det ni redovisade att okej, jag förmedlar nog verkligen verkligheten och ni förstår verkligheten. Att det är tydligt ändå. Det är svårt att veta om det man skriver ...

Under studiens gång fanns en variation i hur många reflektioner som genomfördes över tid, samt vilka deltagare som valde att reflektera mer eller mindre frekvent. Några valde att inte reflektera alls och under vissa tidsperioder var det alltså färre reflektioner än andra perioder. Därför måste man som forskare ställa sig frågan varför variationen ägde rum och om det hade betydelse för analysens utfall. Två större glapp i inflödet av data kunde skönjas. Det ena glappet berodde på att vissa deltagare i utvecklingsgruppen ersattes av andra under studieperioden. De nya deltagarna kom inte i gång med reflektionerna i samma utsträckning som tidigare deltagare, dessutom har de som kommit in i ett senare skede av datainsamlingstiden generellt varit mindre aktiva än de som funnits med i processen under hela tiden. Det är inte alla som bjudits in att delta som också valt att använda verktyget, men om vi tittar bortom individerna ser vi att de funktioner som representeras i utvecklingsprocessen finns representerade genom hela studieperioden. Det andra glappet identifierades i kompletterande intervjuer vid studiens slut. I intervjuerna framkommer att medarbetarna fyllde i uppdragen i Loop Me utifrån hur mycket tid de ansåg sig kunna lägga på dem vid varje enskild tidpunkt: ibland fanns det tid för reflektion, ibland inte. Vissa veckor kändes det som om utvecklingsprocessen stod stilla och då valde några bort att skriva reflektioner och uppdragen kändes då inte helt relevanta. Incitamenten för att skriva reflektioner handlar till största del om att man vill få skriva av sig, få ut känslor eller förmedla en tanke som inte blivit uttryckt i något verbalt sammanhang.

Analysteknik (6) för orsak–effekt och de taggar som deltagarna använt sig av under hela processens gång visade entydigt på att deltagarna upplevde den lärande samverkansprocessen som utmanande och känslomässigt tung att bära. Den slutgiltiga analysen ledde därmed till en förändring av designprinciperna i utvecklingsarbetet (analysteknik 7). Ledningen beslutade sig för att vidareutveckla konceptet till att inkludera alla medarbetare. De använde sig av de lärdomar som erfarenheterna av den longitudinella studien gett och valde att designa om genomförandet av utvecklingsprocessen i organisationen. Utöver detta beslutades att forskningsledarrollen skulle flyttas över från universitetets forskare till enhetscheferna, det vill säga ansvaret för att följa utvecklingen vidare, skapa nya uppdrag samt att ansvar för analyserna

flyttades från forskarna till enhetscheferna. Beslutet togs under samma tidsperiod som covid-19-restriktionerna och rekommendationerna att arbeta fysiskt åtskilda lättades upp och möjliggjorde fysiska möten mellan medarbetare igen. Ledningen och alla medarbetare kunde åter träffas fysiskt och uppdragen skapades utifrån de verksamhetsfrågor som var centrala, snarare än utifrån de forskningsfrågor som tidigare varit mer centrala.

Diskussion

Vetenskapliga metoder har alla sina svagheter och styrkor. För en forskare handlar det om att vara kritisk i sitt val av metod och att välja en metod som fungerar för det som ska undersökas och i den situation man befinner sig. Förutom att metoden värdeskapande vetenskapande erbjöd ett interaktivt longitudinellt sätt att samla data så lämpade sig de teoretiska antagandena som ligger till grund för metoden väl för forskningssyftet, det vill säga att få syn på lärande samverkan i en arbetslivskontext. Efter att ha arbetat med metoden värdeskapande vetenskapande är vår reflektion att metoden varit användbar för att studera den arbetslivskontext som studien handlade om, nämligen en intern utvecklings- och förändringsprocess. Forsknings- och verksamhetsfrågorna handlade om att synliggöra mekanismer, eller kopplingar, som finns mellan resultatet (det nya arbetssättet och arbetsmetoden) och effekterna (lärande samverkan mellan enheterna inom socialtjänsten), det vill säga att få en förståelse för hur dessa mekanismer påverkar utvecklingsprocessen – vilket är vad som ställs i fokus vid värdeskapande vetenskapande (Lackéus 2021) och interaktiv forskningsdesign i arbetslivets kontext (Svensson m.fl. 2002). Vidare bygger värdeskapande vetenskapande på en kritisk realistisk grund (Lackéus 2021), i likhet med grundantagandet för den interaktiva forskningsdesignen som använts inom arbetslivsforskning (Svensson m.fl. 2002). Förenklat kan kritisk realism förstås som ett analytiskt verktyg när sociala processer ska studeras. Syftet är att skapa en djupare förståelse och finna de mekanismer som kan ge svar på hur, varför och under vilka omständigheter händelser sker. Förståelsen skapas genom att empiriskt fånga det som sker konkret och förstå det genom att använda sig av teorier (Morén & Blom 2003), i den här studien lärandeteorier. För verksamheter på fältet innebär detta en möjlighet att under det pågående utvecklingsarbetet snabbt fånga upp och skapa förståelse för reaktioner och resultat från medarbetare som kan ge avgörande insikter om viktiga ställningstaganden, beslut eller korrigeringar av arbetssätt som behövs för att man tillsammans ska kunna lyckas bättre. Metoden stimulerar till såväl ökad medvetenhet som fördjupad reflektion hos var och en, och kan på så vis bidra till att den fortsatta utvecklingen blir medarbetardriven så att erfarenhetsbaserad kunskap kan systematiseras och bidra till kunskapsutveckling inom specifika verksamhetsområden, på ett sätt som annars

sällan sker. När medarbetare ges möjlighet till inflytande på det här sättet bidrar det samtidigt till utvecklingen av det tillitsbaserade förhållningssätt som komplexa verksamheter behöver ledas utifrån för att fungera. Ur ett ledarperspektiv skapas också värden genom att varje medarbetares specifika kvaliteter, förmågor och behov synliggörs på ett sätt som gör det möjligt att som ledare ge coaching och stöd till individuell utveckling och i relation till verksamhetens mål i högre grad än annars.

En styrka hos metoden är att det är möjligt att göra vissa avsteg eller anpassningar av den utifrån studiens specifika sammanhang. Den formativa återkopplingen av analys och resultat har exempelvis skett via digital kommunikation (Zoom-möten) under processens gång, på grund av rådande samhällsrestriktioner. Pandemin medförde ett behov av att hitta nya sätt att samla data som inte kräver fysisk interaktion, och gjorde också att man vågade testa nya vägar. Forskarens investering i tid och resurser, som brukar diskuteras i relation till datainsamlingen i den interaktiva forskningsdesignen (Svensson m.fl. 2009), kan minskas genom digitala verktyg, eftersom dessa kan upplevas tidsbesparande (Lackéus 2021). En annan styrka hos metoden har varit de kontinuerliga återkopplingarna. Med hjälp av metaforiska berättelser och kortare Powerpoint-presentationer har resultaten kunnat presenteras på gruppnivå. I återkopplingar från chefer och medarbetare framkommer att metaforiska berättelser upplevdes som något positivt, något som de kände igen sig i och bidrog till begriplighet. Vidare kunde vissa spänningar som framkom i materialet nyanseras genom att den metaforiska berättelsen undvek att peka ut någon enskild faktor eller enhet utan beskrev processen som helhet. Metaforer beskrivs som ett kraftfullt verktyg att använda för att förenkla och tydliggöra kopplingar mellan abstrakt teoretiska begrepp och upplevd erfarenhet, det vill säga praxis (Taylor & Dewsbury 2018). Om en utomstående skulle ta del av metaforerna, utan dess kontextuella sammanhang och deltagande i processen, hade berättelserna inte förståtts. Därmed anser vi att metaforerna endast var en liten del av hela analysen och ett sätt att återge resultat av analysen just där och då i relation till studien men framför allt i relation till timingen av utvecklingsprocessen (praxis). Analyserna av reflektionerna gav också möjlighet till fördjupningsfrågor under de kompletterande intervjuer som genomfördes i studiens slutskede. Detta tack vare att sammanhanget tydliggjorts för forskarna samt att en förförståelse om deltagarnas process hade utvecklats över tid. Exempelvis gav reflektionerna en förståelse för att det fanns kulturella skillnader i arbetssätt och synsätt inom organisationen, vilket skapade friktion mellan olika professionsuppdrag. Utan uppdragen via Loop Me hade dessa skillnader inte synliggjorts och kunnat förstås över tid och i relation till hur utvecklingsprocessen tog sig uttryck i realtid.

En metodologisk svaghet från forskarnas synvinkel var de osäkerheter som är förknippade med att använda en för oss ny metod och ett verktyg som baserades på en social mediaplattform. Inom forskningen brukar riktlinjen vara att inte samla in

datamaterial som inte kommer att analyseras eller som inte är av relevans för studiens syfte. Reflektionerna, med koppling till effekttagggar och känsloupplevelser, ger ett rikt datamaterial och en noggrann planering behöver göras så att uppdragen ger relevant data utifrån de frågeställningar som projektet avser att undersöka samt hur data ska analyseras. Det glapp, eller den variation, som upplevdes i inflödet av reflektioner kan bero på att uppdragen var alltför frekventa i relation till i vilken utsträckning deltagarna ansåg att de hade reflektioner att dela med sig av samt vilken tid de hade att reflektera över processen i relation till sin arbetstid. Det tar tid att lära sig en ny forskningsmetod och här finns mer att lära om hur man skapar uppdrag och analyserar data utifrån de teoretiska antaganden som metoden bygger på. För att möta upp de problem som antogs kunna uppstå i planeringsfasen av studien valde forskarna även att triangulera Loop Me-data med digitala intervjuer och mötesdokument. Valet av triangulering gjordes dels för att stärka trovärdigheten i studien, dels för att få en bredare helhetsbild av forskningsfrågorna över tid och säkerställa en belysning av samtliga forskningsfrågor i studien.

Slutsats och nästa steg

En slutsats blir att såväl forskare som praktiker behövde en startsträcka för att sätta sig in i metoden, förstå hur den fungerade, skulle användas och vad den kunde ge för mervärde. Genom detta tillfälle att prova metoden har ett mervärde skapats ur ett forskningsperspektiv. Studiens huvudsyfte, att följa och förstå medskapande processer samt analysera organisatoriskt lärande och samverkan longitudinellt, har uppnåtts via skriftliga reflektioner. Metodens användbarhet över tid för att främja verksamhetsutveckling på vetenskaplig grund har visats i tidigare studier inom utbildningssektorn (Lackéus & Sävetun 2019) och stärks utifrån de pågående pilotstudierna inom socialtjänsten som beskrivits.

Idén med metoden och verktyget är att socialtjänsten själva ska kunna genomföra värdeskapande vetenskapande utan att nödvändigtvis ha forskare med i processen. Ett ytterligare steg i den riktningen pågår nu. Socialtjänsten har nu tagit över ägarskapet av metoden och verktyget. I dag är det ledningen som utformar, tar emot och besvarar uppdragen gentemot medarbetarna. Forskarna är fortfarande involverade i analysen av uppdragen och återkopplar kontinuerligt resultaten på ledningsnivå. Ledningen i sin tur återkopplar resultaten till sina medarbetare men utvecklar även sitt sätt att skapa förutsättningar för bland annat tillitsbaserad styrning genom att ge, tolka och förstå vad medarbetarna behöver för typ av stödjande ledarskap i verksamheten.

Referenser

- Archibald, M. M., Ambagtsheer, R. C., Casey, M. G. & Lawless, M. (2019). Using Zoom videoconferencing for qualitative data collection: perceptions and experiences of researchers and participants. *International Journal of Qualitative Methods*, 18, 1–8. <https://doi.org/10.1177/1609406919874596>
- Carpenter, J. (2008). Metaphors in qualitative research: shedding light or casting shadows? *Research in Nursing & Health*, 31(3), 274–282. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/nur.20253>
- Davies, K. (1999). Närhet och gränsdragning: att nå andra sorters kunskaper genom deltagande observation. I: K. Sjöberg (red.), *Mer än kalla fakta: kvalitativ forskning i praktiken*. Studentlitteratur
- Lackéus, M. (2018). "What is value?" A framework for analyzing and facilitating entrepreneurial value creation. *Uniped*, 41(1), 10–28. <https://doi.org/10.18261/issn.1893-8981-2018-01-02>
- Lackéus, M. (2021). *Den vetenskapande läraren: en handbok för forskning i skola och förskola*. Studentlitteratur.
- Lackéus, M. & Sävetun, C. (2019). Assessing the impact of enterprise education in three leading Swedish compulsory schools. *Journal of Small Business Management*, 57, 33–59. <https://doi.org/10.1111/jsbm.12497>
- Lather, P. & Smithies, C. (1997). *Troubling the angels: Women living with HIV/AIDS*. Westview Press.
- Lobe, B., Morgan, D. & Hoffman, K. A. (2020). Qualitative data collection in an era of social distancing. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1–8. <https://doi.org/10.1177/1609406920937875>
- Manhas, K. P. & Oberle, K. (2015). The ethics of metaphor as a research tool. *Research Ethics*, 11(1), 42–51.
- Morén, S. & Blom, B. (2003). Explaining human change: on generative mechanisms in social work practice. *Journal of Critical Realism*, 2(1), 37–60.
- Neale, B. (2016). Introducing qualitative longitudinal research: what is qualitative longitudinal research? (s. 1–22). *Bloomsbury Academic*.
- Schön, D. A. (1992). *The reflective practitioner: how professionals think in action* (1 uppl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315237473>
- Svensson, L., Brulin, G., Ellström, P-E. & Widegren, Ö. (red.) (2002). *Interaktiv forskning: för utveckling och teori*. Arbetsliv i omvandling 2002:7. Arbetslivsinstitutet.
- Svensson, L., Eklund, J., Randle, H. & Aronsson, G. (2009). Interaktiv forskning: tillämpningar vid utvärderingar av arbetsmiljöarbete. I: S. Å. Hörte & M. Christmansson (red.), *Perspektiv på arbetsmiljöarbete* (s. 128–149). Högskolan i Halmstad.
- Taylor, C. & Dewsbury, B. M. (2018). On the problem and promise of metaphor use in science and science communication. *Journal of Microbiology and Biology Education*, 19(1). <https://doi.org/10.1128/jmbe.v19i1.1538>
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed* [Elektronisk resurs]. (Reviderad utgåva). Vetenskapsrådet.

Jan Thorson

Försörjningsstöd är inte förtidspension

Kontakt: jannethorson@synapsen.se

Egenförsörjning av klienter med försörjningsstöd är en utmaning för kommunerna, särskilt socialtjänsten. Sjuka eller störda och arbetsförmögna klienter intar ofta och länge en odefinierad position. Personlighetsvariationer, psykisk sjukdom av oklar eller sammansatt natur, men även neurologisk diagnos, kan innebära lång tid med försörjningsstöd, trots arbetsförmåga eller avsaknad av anställningsbarhet. Den socialmedicinska vardagen för tanken till Inghes arbete om fattiga i folkhemmet (1958), och Grunewalds kamp för rättvis omsorg om förståndshandikappade, bl a att de fick rätt till sina egna pengar, ekar i korridorerna (2008). Motsvarande insats för arbetsförmögna sjuka, som under senare år beviljats försörjningsstöd, är sjukersättning. Sådan fordrar samarbete mellan vården, socialtjänsten och Försäkringskassan. Lagarna, Socialförsäkringsbalken (SFB) (SFS 2010:110) och Socialtjänstlagen (SoL) (SFS 2001:453) främst, med prejudikat är fundamentet. Och det duger.

Sjukersättning är den näst sista utposten i försörjningsberedskapen för långtids-sjuka och arbetsförmögna, steget före kommunalt försörjningsstöd. Sjukersättning söks hos och beslutas av Försäkringskassan (FK). Den är pensionsgrundande, löne-baserad och inte beroende av hushållsekonomin – till skillnad från försörjningsstöd. Försörjningsstödet är kommunalt, handläggs inom socialtjänsten och gäller hushål-lens ekonomi, är inte lönebaserat och medför inte pensionsrätt.

Försörjningsstöd kan godkännas om motsvarande förmån inte beviljas från annat håll, till exempel av FK. Syftet är att klienten ska stödjas i att sträva efter att nå egen-försörjning. Den uppnås genom arbete eller försäkring, till exempel sjukersättning från FK (SoL 4 kap. 1, 4, 5 §).

Reglerna för att beviljas sjukersättning är tämligen tydliga och praxis är sträng. Oklarhet vållar begreppet "anställningsbarhet". Ansökan kan bifallas om det styrkts att arbetsförmågan motsvarar minst 25 procent av en heltidsinsats, att den är stadig-

varande och grundas på sjukdom, skada eller annan nedsättning av prestationsförmågan, "funktionsvariation". En tidningsdebatt år 2019 blev upplysande (Åvila 2019, Thorvaldsson m.fl. 2019).

Den 1 september 2022 ändrades villkoren för försäkrade som är 60 år och äldre. Enligt SFB ska personliga och arbetsmarknadsmässiga omständigheter kunna vägas in (SFB 33 kap. 10a, 10b §). Läkare ska styrka att arbetsförmåga är en följd av arbetets skadliga verkan. Har detta inte lyckats, blir det förstås ofta avslag. Men paradoxalt nog sågs även det motsatta enligt en Umeåstudie (Mannelqvist m.fl. 2010).

Med rapporten *Från försörjningsstöd till sjukersättning* (Thorson 2022) var syftet att reda ut hur motiven för beslut i sjukersättningsärenden styrks av SFB och kompletterande lagrum, förarbeten och anvisningar. I januari 2020 var 66 försäkrade klienter sjukskrivna av 315 med kommunalt ekonomiskt bidrag, "försörjningsstöd", i Upplands-Bro (30 000 invånare). Av dem hade 48 varit sjukskrivna längre än sex månader, i några fall över tio år. Dessa 48 ansågs utom räckhåll för arbetslivsrelaterad rehabilitering och borde kunna beviljas sjukersättning (SoL, SFB). Av de 48 sjukdomsfallen ansökte 22 om denna förmån. Försörjningsstöd utgick även till 8 helt arbetsförmögna med "annan funktionsnedsättning" eller "funktionsvariation" och utan möjlighet till egenförsörjning framgent. De var också sjukskrivna men inte längre tider. Alla 8 hade i huvudsak psykisk funktionsvariation. Av dem sökte 3 sjukersättning. Av de sammanlagt 56, som ansågs stå utanför arbetsmarknaden, sökte alltså 25 sjukersättning under studien. Den pågick från och med 1 januari 2000 till och med 30 juni 2022.

Ansökningar om sjukersättning kompletterades med sociala, medicinska och ibland andra intyg och sammanfattades av ansvarig socialsekreterare med stöd av socialmedicinare (konsultläkare). Behandlande läkare skrev "Läkarutlåtande om hälsotillstånd", där grunder för värdering av sökandes arbetsförmåga och läkarens bedömning av densamma dokumenteras. Socialmedicinaren granskade beslut i FK och domstolar och jämförde dem med vad som hävdats i ansökan och stödet för detta i underlagen. Motiv för sjukersättning aktualiserades då liksom tillämpliga regler för FK och domstolarna, främst SFB 33 kap. 5, 6, 10 §; 30 kap. 7, 8–11 § och domen i Högsta förvaltningsdomstolen (707-2019 [HFD 2019] ref. 48). Beskrivning av argument för beslut, bifall alternativt avslag, blev därigenom möjlig.

Av 25 ansökningar beviljades endast 11. Bifallen meddelades utan omprövning. Av dem gällde 10 sjukdomsfall, varav 7 var arbetsförmögna på grund av allvarlig, psykisk sjukdom. En gällde en klient med "annan nedsättning ...", beteendestörning med svår social följd.

Avslag

Av ansökningarna avslogs 14, varav 12 gällde sjukdomsfall och 2 ”annan nedsättning”. Av de förra led 9 av somatisk sjukdom, de senare 2 av psykisk ”funktionsvariation” eller funktionsstörning (Bågedahl-Strindlund 2019). Till Förvaltningsdomstolen överklagades 3 avslag, 2 till Kammarrätten och 1 till Högsta förvaltningsdomstolen (Överklagande ... 25 augusti 2021). Men avslagen bekräftades. De 14 avslagen motiverades med att hävdad arbetsförmåga inte var styrkt som stadigvarande och inte motsvarade åtminstone 25 procent av heltidsarbete eller att förmågan dög för ett lättare arbete med eller utan stöd från arbetsgivaren (SFB 33 kap. 5, 6, 9 §). Men krav på avkastning beaktades inte. Detta är dock ett villkor för ”arbete” (HFD 2019 pp 27–32). Utan krav på avkastning blir en verksamhet ”sysselsättning”, en för vissa förmånsbaserad rättighet (HFD 2019 pp. 24, 25). Även argumentet att ”alla möjligheter ...” till rehabilitering, arbetsprovning eller praktik ”inte var uttömda” är oacceptabelt som avslagsskäl. Vem hinner med detta? Dessutom är fiktiva arbeten och diffusa hänvisningar motsatsen till verklighetsanknytning, och sådan ska gälla. Rekommendationer av annat slag blir ett slags ”moment 22” för den sökande (HFD 2019 p 27, Thorvaldsson m.fl. 2019, Heller 1961).

Bara medicinska faktorer

Samtliga avslag följdes av meddelande om att FK endast får beakta medicinska faktorer när beslut om sjukersättning fattas. Detta påstående kommenterades aldrig med tanke på det samtidiga kravet på *anställningsbarhet, att någon är villig att betala* för insatsen (ovan) om en försäkrad ska förklaras arbetsförmögen. Anställningsbarhet förutsätter ansvarstagande, kontroll av arbetssituationen, självständighet med mera, alltså självklara förutsättningar för att någon ska vara beredd att betala vederbörande för någon insats (HFD 2019 p 27, 31). Detta krav kan inte fyllas med odelat medicinska argument, något HFD framhöll (ibid. p 31). Det går alltså inte att bortse från arbetsmarknadsmässiga och andra faktorer, de får tillmätas betydelse. *Men samtidigt ska de inte beaktas enligt FK* (FK: ”Vägledning Sjukersättning ...” 2022 s. 36, SFB 33 kap. 10 §). Inte i ett enda beslutsbrev fanns angivet vilket lagrum eller motsvarande som styrkte bortseendet från nämnda förhållanden eller faktorer till förmån för enbart medicinska faktorer. Relevant källa för restriktionen torde vara lagen om allmän försäkring (LAF) (SFS 1962:381) efter komplettering år 2008 enligt proposition 2007/08:136 (prop. 2007/08:136 s. 67, 87 f., 108; Tengmark 2022).

Arbetslivsrelaterad rehabilitering

Initiativ från Försäkringskassan till arbetslivsrehabilitering enligt SFB förekom inte i något av avslagsfallen (SFB kap. 30 2, 8–10 §). Det är anmärkningsvärt, eftersom avslag innebär, att arbetsförmåga inte kan uteslutas. SFB är dessutom tydlig: ”Försäkringskassan ska se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt av medicinska och andra skäl” (SFB 30 kap. 11 §).

Rättshjälp – aldrig aktualiserad

Bara 25 av de 56 försäkrade klienter som ansågs utom räckhåll för egenförsörjning genom arbete sökte sjukersättning under projektets första två år. Långa dröjsmål beror ibland på de försäkrade själva, de ska ju anhålla om intyg från ansvariga läkare. Dessa har å sin sida att kämpa emot Försäkringskassans notoriska och i hög grad förståeliga noggrannhet i fråga om kriterier för arbetsförmåga. Denna leder till hög risk för avslag på ansökningar som är författade av läkare utan juridiskt stöd. De som har försörjningsstöd kan inte anlita advokat för stöd vid ansökan om sjukersättning, om inte kommunen bidrar. Kommuners egna jurister är en annan naturlig resurs, som hittills tagits i anspråk förvånande litet i fråga om dessa ansökningar. Visserligen ska förvaltningsrätten liksom FK bistå under utredning av sjukersättningsansökningar. Men intrycket av Upplands-Bro-studien är att klienterna och FK har ett motpartsförhållande. Att den ena parten ska vara beroende av den andra under utredningsfasen är egentligen orimligt. Rättshjälpslagen bör modifieras för mer rättvis och utvidgad tillämpning (SFS 1996:1619 4–8, 10–13, 17 §§).

Samordnad individuell plan, SIP: så bra!

Effektivare bruk av Samordnad individuell plan, ”SIP”, föreskriven i såväl SoL som Hälso- och Sjukvårdslagen (HSL) (SFS 2017:30) och stödd av SFB bör leda till effektivare ansökningar (SoL 2001:453 2 kap. 6, 7 §; HSL ibid 16 kap. 4 §). FK bör delta i SIP-insatserna (SFB 2010:110 30 kap. 2, 8–11 §). Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) bör hjälpa till. Vinster finns att hämta för alla: tidsbesparing för FK och sjukvården, direkt ekonomisk för kommunerna liksom för de försäkrade, vilka med ”egenförsörjning” även får en värdigare situation. (SoL och HSL kompletterades med SIP-paragraferna år 2019; SFS 2019:909, 973.)

Kommunen

Kommunen Upplands-Bro betalar åtminstone 120 000 kr per år och klient med ”försörjningsstöd”, motsvarande heltid. Den kommunala besparingen genom de elva

bifallna ansökningarna uppgår därför till cirka 1 320 000 kr per år. Ambitionen att verka för att vederbörliga klienter söker sjukersättning bör få stöd genom detta. SoL är också tydlig härvidlag (SoL 4 kap. 1 §; ovan).

Slutsats och utblick

Allvarlig psykisk ohälsa är ett absolut hinder för anställningsbarhet och därmed arbete. Ansökningar på denna grund får bifall av FK. Arbetsoförmåga till följd av somatisk sjukdom eller skada liksom av psykisk sjukdom av normalt eller lättare slag ifrågasätts med rätta av FK. Men vissa hänvisningar till arbete eller rehabilitering bör avfärdas. "Alla möjligheter är inte uttömda" och analoga uttryck är inte rimliga skäl för avslag. Ingen hinner testa alla möjligheter. Trots detta konstaterade Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) att "Alla möjligheter till rehabilitering är inte uttömda" angavs trots orimligheten som den vanligaste anledningen till avslag på ansökan om sjukersättning (ISF 2013).

Emot detta står att endast åtgärder som bedöms medföra minskad arbetsoförmåga enligt nuvarande kunskapsläge ska rekommenderas (SFB 33 kap. 6 §, HFD 2011 II). Vidare kan detaljerad eller långt gående arbetsprövning medföra att gränsen för restriktionen, att hänsyn bara får tas till medicinska faktorer, överskridas (HFD 2019 p 26). Inte heller är hänvisning till "lättare arbete" utan specifikation acceptabel som skäl att avslå en ansökan om sjukersättning. Kravet på avkastning, att vederbörande ska vara kapabel till intjänande för att verksamhet ska vara arbete, måste finnas. Förslag ska vara verklighetsförankrade (se ovan).

Vardagsarbetet inom ekonomiskt bistånd gäller enskilda ärenden, personer eller familjer. Att sammanställa intryck och erfarenheter från valda grupper kan medföra perspektiv som grundar för bättre välfärd. Sjukligheten hos klienter inom enheter för ekonomiskt bistånd innebär att välfärden blir ytterligare trängd för redan drabbade. Uppmärksammat som samhällsproblem, som är lösbart, ska detta kunna ändras (Salonen & Ulmestig 2018). Förebilder hopar sig, några är Durkheim (1897), Kinberg (1930), Inghe (1958) och Grunewald (2008).

Tack!

Jag vill tacka Mattias Jarl och Malin Birking, enhetschefer i Upplands-Bro, som samordnade ärenden och ansvariga; socionom Margareta Stiernspetz, Östermalms sdf, som läste och återkopplade; leg. psykolog Marie Elmgard, socionom Bertil Petersson, f.d. chefskurator, och jurist Henrik Thorson som bidrog med värdefulla råd.

Jan Thorson

Leg läk, specialist i socialmedicin, med.dr.

Referenser

- Åvila, F. M. (2019, 15 juli). Enbart sjukdom ger inte rätt till sjukpenning. Debatt/Brännpunkt. *Svenska Dagbladet*. (<https://www.svd.se > pLVJxR > sjukdom-ger-inte-ratt-till-sjukpenning>; <https://www.svd.se > debatten-om-sjukforsakringen>.)
- Bågedahl-Strindlund, M. (2019). Patienters personlighet utmanar läkekonsten. *Läkartidningen*. 2019;116;1817;FTYI; <https://lakartidningen.se/klinik-och-vetenskap-1/reflexion/2019/11/patienters-personlighet-utmanar-lakekonsten/>
- Durkheim, E. (1897/1915). *Le suicide*. Createspace Independent Publishing 2015.
- Durkheim, E. 1993. *Själv mordet*. Lund: Argos.
- Försäkringskassan (FK) (2022). *Vägledning 2013:1*, version 10 4 (s. 36).
- Grunewald, K. (2008; 2011). *Från idiot till medborgare*. Monografi. Gothia; Rädda Barnen.
- Heller, J. (1961). *Catch 22*. Simon & Schuster (1994, Vintage, G B).
- Högsta förvaltningsdomstolen (2011, 2019). HFD 2011 ref. 63 II; HFD 2019 ref. 48.
- Högsta förvaltningsdomstolen (2021, 25 augusti). Överklagande. S. H. Selassie, socialsekr.; J. Thorson, med. dr, Socialtjänsten Upplands-Bro. Dom i KR 15 juni 2021 (KR-mål 7570-20/FR-mål 13875-20). Signerat överklagande.
- Inghe, G: 1958. Mental and Physical Illness among Paupers in Stockholm. Akademisk avhandling. Karolinska Institutet. Munksgaard. Köpenhamn
- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) (2013). Rapport 2013:20 (s. 36).
- Kinberg, O. (1930). *Aktuella kriminalitetsproblem i psykologisk belysning*. Natur & Kultur. Mannelqvist, R., Järholm, B. & Karlsson, B. (2010). Läkarityg om bedömning av arbetsförmåga klarar inte alltid rättslig prövning. *Läkartidningen* 107(49), 3125. urn:nbn:se:umu:diva-38345
- Proposition 2007/08:136. *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete* (s. 67, 87 f., 108).
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2018). Försörjningsstöd mellan individuella brister och samhällsproblem. I: M. Dahlstedt & P. Lalander (red.), *Manifest: för ett socialt arbete i tiden* (s. 71–86). Studentlitteratur.
- SFS 1962:381 *Lag om allmän försäkring* (LAF).
- SFS 1993:387 *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS).
- SFS 1996:619 *Rättshjälpslagen*.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen* (SoL). 1, 2, 4 kap.
- SFS 2017:30. *Hälso- och sjukvårdslagen* (HSL).
- SFS 2010:110 *Socialförsäkringsbalken* (SFB), 27 kap., 29–31 §, 33 kap. 1–8, 17 §.
- Tengmark, L. (2022). Personligt meddelande angående proposition 2007/08:136. FK, Linköping.
- Thorson, J. (2022, 2023) *Från försörjningsstöd till sjukersättning: prospektiv studie*. Rapport. Socialtjänsten, Upplands-Bro,
- Thorvaldsson, K. P., Nordmark, E. & Starrius, G. (2019, 23 juni). Orimligt hänvisa sjuka till fiktiva jobb. Debatt/Brännpunkt. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se > jdrzdA > orimligt-hanvisa-sjuka-till-fiktiva-arbeten>; <https://www.svd.se > debatten-om-sjukforsakringen>.

Nya böcker

Edebalk, Gunnar (2022) *Äldreomsorgen: en aktuell historia*. Studentlitteratur

Det börjar nu bli möjligt att se bakåt på en tid präglad av en pandemi som drabbade den äldre befolkningen särskilt hårt. Coronakommissionens delbetänkande *Äldreomsorgen under pandemin* (SOU 2020:80) visade med tydlighet på de strukturella bristerna. Per Gunnar Edebalk har skrivit boken *Äldreomsorgen: en aktuell historia* (2022a) och dess ämne ter sig alltså särskilt angeläget. Det saknas inte forskning om äldreomsorgens historia (se t.ex. Trydegård & Thorslund 2010, Trydegård 2013, Brodin 2005; Blomqvist & Winblad 2019). En hel del av den forskningen står Edebalk själv för (se t.ex. Edebalk 1991, 2016). Som Edebalk skriver så har det saknats en sammanhållen historik över den moderna äldreomsorgens historia. Det som står i fokus för Edebalks historieskrivning är den offentligt organiserade äldreomsorgen som tar sin början med 1918 års fattigvårdsförordning och avslutas med beslutet om biståndsbedömt trygghetsboende som trädde i kraft 2019. Som avslutning diskuterar Edebalk möjliga vägar framåt för äldreomsorgen.

Edebalks historik i bokform spänner alltså över hundra år av äldrepolitik. Det är en socialpolitisk historia som är sammanflätad med hur det svenska välfärdssamhället och den svenska ekonomin förändrats under denna tidsperiod. Den svenska äldrepolitiken är inte ett isolat utan har förändrats i samklang med en vidare förändring av samhället. *Äldreomsorgen: en aktuell historia* (2022a) är dock i relation till den långa tidsperioden en kort bok om 200 glest tryckta sidor. Boken är inte heltäckande. Anhörigas insatser, som har varit och fortsatt är betydande, kommenteras i liten utsträckning i boken. Ett annat område av betydelse för äldre människors väl, men som inte ges så stort utrymme, är pensionssystemets förändring över tid. Likaså saknas en kontextualisering av äldreomsorgen i relation till bredare samhällsförändringar.

Edebalk delar in äldreomsorgens moderna historia i tre perioder, eller spår som Edebalk benämner dem. Detaljrikedomen i beskrivningen av de olika perioderna i äldreomsorgens historia blir rikare ju närmare nutiden den kommer. Den tidigaste historien avklaras på ungefär 20 sidor, mellanperioden ges 60 sidor och den nuvarande perioden cirka 90 sidor. Delvis är det en effekt av händelseutvecklingen, men det är också ett val av författaren att ge en mer omfattande beskrivning av händelseförlopp och olika aktörers positioner ju närmare redogörelsen kommer nutiden.

Det bärande begreppet för indelningen av äldreomsorgens historia i tre perioder är spårbundenhet (*path dependency*). Utgångspunkten för hur Edebalk tar sig an äldreomsorgens historia är att bärande organisatoriska principer, som lades fast vid uppbyggnaden av äldreomsorgen, också kommer att ha en bestämmande roll för den fortsatta utvecklingen. Det krävs kritiska händelser för att ett byte av spår ska ske. Edebalk skriver att "det är dessa spår och orsakerna till spårbytet som behandlas i denna bok" (Edebalk 2022a s. 9) och syftet är att "ge en beskrivning av den offentliga äldreomsorgens utveckling" (s. 14).

Startpunkten för Edebalks beskrivning av äldreomsorgens historia är den fattigvårdslag som riksdagen tog beslut om 1918. Den lägger grunden till det spår som kommer att dominera den första perioden av äldreomsorgens historia. 1918 års fattigvårdslag hade ett bredare anslag än bara äldre människors väl, men deras situation var likväl något som adresserades. Den period som Edebalk benämner ålderdomshemspåret löper från införandet av fattigvårdslagen 1918 till cirka 1950. Som namnet antyder så låg fokus under denna period på ålderdomshem, på att de skulle byggas och utvecklas. Ålderdomshemmen skulle skapa en bättre tillvaro för de som var fattiga, men "normalt åldrande", som Edebalk (2022a s. 25) skriver. Ålderdomshem var också det som i och med den nya fattigvårdslagen i princip var den enda formen av offentlig äldreomsorg. Den principiellt viktiga förändring som 1918 års fattigvårdslag innebar var att äldreomsorgen kom att betraktas som ett kommunalt ansvar. Men samtidigt fanns fortfarande vuxna barns försörjningsansvar kvar.

Det tog tid att få i gång byggandet av ålderdomshem och många små kommuner hade svårt att klara av sina åtaganden. Trots att ålderdomshemmen var tänkta för de "normalt åldrande" så blev ofta de med behov av omsorg, kroniskt sjuka och personer med mental ohälsa hänvisade dit. Fattigdomen bland äldre var fortfarande påtaglig samtidigt som ålderdomshemmen ofta hade brist på personal och höll en låg standard. Äldreomsorgen kunde med andra ord inte svara upp mot de behov som fanns.

Även om situationen under mellankrigstiden jämfört med före 1918 var betydligt bättre fanns kritik mot ålderdomshemmen. Denna ökade under 1940-talet och fick sin kulmen med de reportage som Ivar Lo-Johansson gjorde tillsammans med fotografen Sven Järlås. Lo-Johansson argumenterade för att det var i den egna bostaden man som äldre skulle få hjälp, i sin invanda miljö och med bekanta människor omkring sig. "Hemvård i stället för vårdhem" (Edebalk 2022a s. 37), som Lo-Johansson uttryckte det. Samtidigt som den ideologiska kampen för omsorg i hemmet var vunnen, menar Edebalk också att de ekonomiska förutsättningarna var sådana att det var problematiskt att bygga fler ålderdomshem i den takt som behövdes. Det blev starten på hemmaboendespåret.

Från och med 1950-talet börjar hjälp i hemmet, hemtjänst, att utvecklas. Edebalk beskriver hur Röda Korset i Uppsala hade börjat erbjuda äldre hjälp i hemmet. Det

var således frivilligsektorns initiativ som lade grunden för den kommunala hemtjänsten. Expansionen gick snabbt eftersom det var relativt lätt att rekrytera personal i form av hemmafruar. Den allmänna standardhöjningen av bostäder bidrog också till att det i större utsträckning var möjligt att bo kvar hemma. Under samma period, 1956, övergick också ansvaret för försörjningen och omsorgen av äldre från anhöriga till det offentliga. Omsorgen om äldre hade då helt blivit ett offentligt ansvar.

Trots hemmaboendeideologins starka förankring så fortsatte ålderdomshemmen att vara betydelsefulla. Edebalk visar detta genom att bland annat hänvisa till att antalet platser på ålderdomshem ökade med ungefär 20000 under 1960-talet. Även antalet platser inom den av landstinget bedrivna långvården ökade kraftigt under samma period. Diskussioner fördes också om vem som egentligen skulle ansvara för omsorgen av äldre: om det var kommunen eller landstinget. Båda hade i praktiken ansvar för omsorg och de med kroniska sjukdomar men utifrån olika förutsättningar och lagstiftning. Edebalk noterar vidare att en borgerlig regering tog över 1976, men att detta inte innebar ett avsteg från den inslagna vägen.

Enligt Edebalks historieskrivning dominerade hemmaboendeideologin fram till 1990 då ett nytt spår tog vid. Spårbytet kom dock att föregås av en problematisering av både den svenska ekonomiska politiken och den offentliga sektorns roll och utformning under 1980-talet. Som Edebalk skriver så präglades 1980-talet av "en politisk kamp om decentralisering, effektivitet, konkurrens, privatisering och brukarmedverkan" (Edebalk 2022a s. 71). Detta innebar bland annat att nya former av organisering av välfärdstjänster började diskuteras och både privata och kooperativa utförare etablerade sig och inlemmades i välfärdssektorn. Även Socialdemokraterna började öppna upp för utförare som kooperativ inom vissa områden. Hemmaboendeideologin stod dock fortsatt stark under 1980-talet. Ambitionen var bland annat att bygga ut hemsjukvården så att behovet av heldygnsoomsorg på institution inte längre skulle behövas. Edebalk citerar en artikel från tidskriften *KommunAktuellt* där en representant för Socialstyrelsen säger att "ålderdomshemmen avvecklas för långsamt. Antalet platser minskar bara med 2500 platser per år. Nedläggningstakten måste öka" (Edebalk 2022a s. 81). Samtidigt argumenterade andra aktörer, som till exempel Äldreberedningen, för att ålderdomshemmen skulle finnas kvar, men med en höjd boendestandard.

Den period som startar omkring 1990 är den som Edebalk menar att vi fortfarande befinner oss i. Det är en period av omprövning av den offentliga sektorn som har återverkningar också på äldreomsorgens område. 1990 överlämnades en proposition av den då socialdemokratiska regeringen om en ny kommunallag. Den kom att träda i kraft under en borgerlig regering 1992. För äldreomsorgens vidkommande innebar den bland annat att kommuner och landsting kunde låta andra aktörer än de kommunala fungera som utförare av äldreomsorg. Det gällde dock inte myndighetsutövning

i form av till exempel biståndsbeslut. Även den så kallade Ädelreformen sjosattes 1992. Den innebär att ansvaret för i princip all omsorg och vård utom sjukhusvård skulle falla på kommunerna. Enligt Edebalk innebar Ädelreformen att 55000 lands- tingsanställda övergick till att bli kommunanställda. I och med dessa förändringar, menar Edebalk att ett nytt spår i äldreomsorgens historia nu anträtts. Spåret präglas av att det är kommunerna som har det samlade ansvaret, samtidigt som de har stora friheter vad gäller på vilket sätt som omsorgen organiseras och vem som utför den. Han ger detta spår det vaga namnet ”det nuvarande spåret”.

Vad är det då som enligt Edebalks historieskrivning har präglat det nuvarande spåret i äldreomsorgens historia? Den nuvarande perioden ramas inte in av någon dominerande organisationsform som de två föregående (ålderdomshem och hjälp i hemmet). I stället är det en splittrad bild som ges av olika satsningar samt svårigheter att leva upp till de nu högt ställda ambitionerna för äldreomsorgen. Det finns dock några saker som Edebalk lyfter fram som kännetecknande för perioden. En av de tydligaste trenderna är den under hela perioden minskande täckningsgraden, att allt färre får tillgång till äldreomsorg. Det innebär i sin tur ett ökat tryck på anhöriga som behöver kompensera för det som Edebalk beskriver som en ”kvantitativ reträtt”. Samtidigt ökar inslagen av privata utförare av äldreomsorg. I dagsläget bedrivs ungefär 20 procent av äldreomsorgen av icke-kommunala utförare. I likhet med andra forskare (t.ex. Szebehely & Trydgegård 2007, Ulmanen & Szebehely 2015) noterar Edebalk också tendensen till en försvagning av den universella karaktären i det svenska systemet för äldreomsorg, inte minst genom att äldre i tilltagande utsträckning behöver förlita sig på anhöriga.

Som avslutning diskuterar Edebalk äldreomsorgens framtid. Det är tre utmaningar som Edebalk väljer att lyfta fram. Den första utmaningen är svårigheten att rekrytera personal. Det är en utmaning som har präglat äldreomsorgen under lång tid. Den andra framtidsfrågan är om det kommer att bli en särskild äldreomsorgslag. Edebalk menar dock att motståndet mot en rättighetslag skulle stöta på kraftigt motstånd från *Sveriges Kommuner och Regioner* (SKR). Den sista framtidsfrågan handlar om hur äldreomsorgen ska finansieras. Ett av alternativen som Edebalk nämner är äldreomsorgsförsäkring och han hävdar att den skulle ge äldre starkare rättigheter än i nuvarande system och kunna ge en mer likvärdig äldreomsorg än i dag. Edebalk har också fört fram argument för en äldreomsorgsförsäkring i andra sammanhang (se t.ex. Edebalk 2022b).

Även om Edebalks *Äldreomsorgen: en aktuell historia* är kort sett till omfånget så är den en rik redogörelse för de händelser som har lagt grunden till den äldreomsorg som Sverige har i dag. Det är inte en bok som fördjupar sig i händelseförlopp och orsakssamband. Fokus är på de socialpolitiska beslut som förändrat den svenska äldreomsorgen. Det är både bokens styrka och begränsning. Den ger en karta över just

de beslut som haft betydelse, men samtidigt saknas många gånger den bredare kontexten inom vilken äldreomsorgens förändringar också kan begripliggöras, som till exempel ideologiska skiften och samhällsförändringar som haft betydelse i både det stora och det lilla perspektivet.

Magnus Nilsson

Lektor i socialt arbete vid institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet

Referenser

- Blomqvist, P. & Winblad, U. (2019). Why no nonprofits? State, market, and the strive for universalism in Swedish elder care. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(3), 513–531. https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0899764018819870?casa_token=Rn4r1NsiR98AAAAA:AHesIQMLVb7es_Ub-asfgDyPthqwZdCZ9iuBWPa6X3rVHLIAbf8L4yvjerLqimXY4ueajV6Q17FN
- Brodin, H. (2005). *Does anybody care? Public and private responsibilities in Swedish eldercare 1940–2000* (Doktorsavhandling, Ekonomisk historia), Umeå universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:143411/FULLTEXT01.pdf>
- Edebalk, P. G. (1991). *Drömmen om ålderdomshemmet: åldringsvård och socialpolitik 1900–1952*. Lunds universitet, Socialhögskolan. https://portal.research.lu.se/files/27120342/1991_5.pdf
- Edebalk, P. G. (2016). *Den "nya äldreomsorgen" i Sverige: om framväxten 1965–1993*. Lunds universitet, Socialhögskolan. https://portal.research.lu.se/files/20183239/RRSW_2016_6.pdf
- Edebalk, P. G. (2022a). *Äldreomsorgen: en aktuell historia*. Studentlitteratur. <https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/2022/09/50-6-pge.pdf>
- Edebalk, P. G. (2022b). Den besvärliga äldreomsorgen. *Ekonomisk Debatt*, 50(6), 65–69.
- SOU 2020:80 *Äldreomsorgen under pandemin*. https://www.regeringen.se/contentassets/a8e708ff-f5e84279bf11adbd0f78fcc1/sou_2020_80_aldreomsorgen-under-pandemin.pdf
- Szebehely, M. & Trydegård, G. B. (2007). Omsorgstjänster för äldre och funktionshindrade: skilda villkor, skilda trender? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3), 197–219. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:433361/FULLTEXT01.pdf>
- Trydegård, G. B. (2013). Från fattigvård till kundval: den svenska äldreomsorgens framväxt. I: H. Swärd, P. G. Edebalk & E. Wadensjö (red.), *Välfärd: idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. I Liber.
- Trydegård, G. B. & Thorslund, M. (2010). One uniform welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder care. *Social Policy & Administration*, 44(4), 495–511. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9515.2010.00725.x?casa_token=D-nWzfRXm7HIAAAAA:pvgatIbyIjIr6GozmzVNF43qBXDkXyhFgtPZxvJYJN-e2AbKM_3Hi7mbZ2X6-ED2YpP8qZ20DX0pyQ
- Ulmanen, P. & Szebehely, M. (2015). From the state to the family or to the market? Consequences of reduced residential eldercare in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 24(1), 81–92. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/ijsw.12108?casa_token=RASyiuXmZvcAAAAA:iNAJDk4SS80xUT0c559xr5xH6xRUc0vnARjC9U_8hFNYfGqMKcEZ0V81YkWG_kv5RT2ICkg7uPgj7BI

Whittaker K.J., Holmes, L., del Valle J.F., & James, S. (red.) (2023)
Revitalizing Residential Care for Children and Youth. Cross-national Trends and Challenges. Oxford University Press: Oxford.

Institutionsvård för barn och ungdomar (kollektiv vård och behandling dygnet runt) är en ofta ifrågasatt insats. Att föra samman barn med stora behov är förenat med risker och det finns ont om forskningsstudier som tydligt kan visa institutionsvårdens nytta för barns utveckling. Vårdformen präglas återkommande av skandaler och i Sverige rapporterades nyligen om våld och övergrepp vid Statens Institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem. EU (Europeiska unionen) förordar "avinstitutionalisering" som överordnat mål och många länder, inklusive Sverige, prioriterar vård i familjehem framför institutioner. Samtidigt har institutionsvård en befast position inom samhällsvård världen över. I Sverige är omkring vart fjärde barn i samhällsvård placerad vid ett HVB- eller SiS-hem. Svensk institutionsvård (SiS-hemmen undantagna) utförs på en löst sammanhållen marknad där vårdutbudet till stor del bestäms av privata aktörer.

I antologin *Revitalizing Residential Care for Children and Youth. Cross-national Trends and Challenges* (Oxford University Press, 2023) diskuteras institutionsvård i sexton västländer (inklusive Argentina). Boken gör nedslag i så skilda länder som USA, Spanien, Israel, Finland och Tyskland (dessvärre ingår inte Sverige i antologin). Syftet med boken är att ge en bild av hur institutionsvård används i olika länder, men även att identifiera framgångsrika praktiker.

Författare till boken är en samling forskare knutna till gruppen *International Work Group for Therapeutic Residential Care*. Boken genomsyras av en aningen positivare syn på institutionsvård än den vanligen rådande. Redaktörernas utgångspunkt är att institutionsvård har en viktig roll att spela för vissa grupper av barn och ungdomar. Snarare än avinstitutionalisering förespråkas att stater investerar mer resurser i vården för att göra den så högkvalitativ som möjligt. Redaktörerna vänder sig även mot en ensidigt negativ bild av institutionsvård, som de menar är förhärskande och önskar nyansera.

Boken innehåller ett par inledande kapitel som rör metodmässiga tillvägagångssätt och avslutas med ett sammanfattande kapitel där redaktörerna ger rekommendationer till forskning och praktik. Huvudsakligen består boken dock av en serie länderkapitel. Varje land redovisas med hjälp av en matris som inkluderar historisk kontext och policy, institutionsvårdens organisering, krav på professionella, barnens problembilder samt lovande initiativ. Därtill finns ett antal kapitel insprängda som mer på djupet redogör för specifika program och modeller som används i ett urval av länderna.

Antologins deskriptiva ansats är informativ och ger god överblick över hur institutionsvård används i olika länder. Sammantaget illustrerar boken på ett tydligt sätt hur

varierad institutionsvård kan vara. Institutionsvård är i vissa länder en marginell insats (Australien, Irland och USA), i andra den vanligaste formen av samhällsvård (Portugal, Israel, Tyskland, Holland och Spanien). Här kan parentetiskt nämnas att Sverige skulle placerat sig i ett mellanskikt, inte långt efter Danmark, Frankrike och Italien. Vidare kan institutionsvård betraktas som en sista och oönskad utpost för ungdomar med svåra beteendeproblem (USA, Australien och England) eller vara mer accepterad och komma ifråga även för problem av lägre allvarlighetsgrad (Tyskland). Ideologiskt kan institutionsvård härledas till en utbildningstradition (Tyskland och Danmark) eller associeras med historiskt förtryck av minoritetsgrupper (Australien). I vissa undersökta länder finns lång tradition av att använda frivilliga organisationer och religiösa samfund som utförare (Spanien), i andra länder svarar vinstsyftande företag för betydande delar av utförandet (Finland och England, men även Sverige bör tilläggas).

Överlag förefaller dagens institutionsvård bestå av relativt sett mindre enheter, snarare än de stora institutioner som förekommit historiskt. Behandlingen bygger ofta på socialpedagogiska modeller, vars principer inte alltid definierats teoretiskt eller utvärderats empiriskt. Ett bestående intryck efter läsningen är att institutionsvård är en socialpolitiskt förvånansvärt försummad insats i de flesta undersökta länder. Trots att insatsen syftar till att rehabilitera barn och ungdomar med ofta avancerade problem, kännetecknas den av låga samhälleliga ambitioner gällande krav på behandlingssinnehåll och personalens kompetens. När det gäller just kompetenskrav kan nämnas att Sverige ligger lägre än till exempel Tyskland, Holland och Danmark.

Det är väl känt att evidensunderlaget är begränsat för specifika behandlingsprogram inom institutionsvård, vilket gör det svårt att med säkerhet säga vilka metoder som fungerar i en institutionsmiljö. Befintlig forskning tyder på att strukturerad behandling i familjehem är att föredra framför institutionsvård, men det innebär inte att det saknas forskning om aspekter som har betydelse för vårdens kvalitet. I enlighet med redaktörernas ambition att vilja förbättra institutionsvård innehåller boken flera exempel på forskningsunderbyggda modeller (till exempel "Parent Peer Support", "No Wrong Door Program" och "the CARE Program Model"). Ett exempel är "the CARE Program Model". Modellen är utvecklad av forskare och praktiker och förekommer idag i flera länder. Det är inte ett behandlingsprogram i traditionell bemärkelse, utan består snarare av en uppsättning principer. Det handlar om en vård som vägleds av att vara (1) relationsbyggande, (2) traumainriktad, (3) socialt och psykologiskt utvecklingsinriktad, (4) familjefokuserad, (5) sätter personalens kompetens i centrum samt (6) utgår från ekologisk teori. Det är ofta svårt att konkretisera och implementera principer i dagligt arbete, men det finns studier som indikerar att modellens principer, och kanske i synnerhet förekomst av starka positiva relationer mellan personal och ungdomar, har betydelse för att till exempel minska personalens användning av fysiska interventioner, ungdomarnas våldsanvändning samt rymningarna från institutioner.

I det avslutande kapitlet argumenterar redaktörerna bland annat för att institutionsvårdens yrkesroller bör definieras tydligare, att utbildningskrav förstärks och att det genomförs fler empiriska utvärderingar av de modeller som används i de undersökta länderna. De framför även hypotesen att nationella diskurser om institutionsvård är positivare i länder som satsat mer resurser på vården. Vidare föreslås att det något otympliga begreppet "institutionsvård" ersätts med fler distinkta benämningar som bättre fångar de varierade praktiker som identifierats. Redaktörerna påminner om att inga länder helt klarat sig utan institutionsvård och att beslutsfattare snarare än att kategoriskt förkasta insatsen bör ha som mål att göra den så ändamålsenlig som möjligt.

Bokens ambition att vara uppbygglig är på många sätt en förtjänst, men det finns ett antal aspekter som författarna borde ägnat mer utrymme. En invändning mot boken är att den inte utförligt behandlar de inbyggda risker som finns med institutionsvård och som motiverat lagstiftare att vilja minska dess användning. Vi tänker exempelvis på risken att gruppvård ger upphov till iatrogena effekter (det vill säga beteendesmitta) och försämrade möjligheter för barn att knyta an till enskilda vuxna. Dessutom diskuteras inte grundligt de studier som visar att institutionsmiljön innebär överrisker för viktisering och att våld i olika former kan vara en del av vardagen för både personal och ungdomar. Det hade också varit lämpligt om författarna tydligare analyserat institutionsvård i förhållande till ländernas lagstiftning och den sociala barnvårdens övriga arbete och insatser för att stödja barn och familjer. Eftervårdsinsatser beskrivs inte nämnvärt, samtidigt som vi vet att stöd efter institutionsplacering är avgörande för att upprätthålla eventuellt positiva beteendeförändringar.

Vad kan antologin bidra med till diskussionen om svensk institutionsvård? Boken påminner om att institutionsvårdens utformning samt storlek i förhållande till familjehemsvård inte är på något sätt given. Boken uppmuntrar även till att förbättra vården, även om man kan se insatsen som i grunden problematisk. Dessa insikter är viktiga i ett svenskt sammanhang, där institutionsvårdens professionella utveckling inte varit föremål för genomgripande reformer och Socialstyrelsen som kunskapsmyndighet har en tillbakadragen roll. I den mån myndigheter önskar vara mer aktiva i att utveckla fältet kan flera av de modeller som nämns i antologin tjäna som inspiration. Det kräver dock parallella satsningar på ökade kompetenskrav samt en tydligare styrning av institutionsvårdens inriktning och lämpliga målgrupper.

Peter Andersson

Universitetslektor i socialt arbete, Stockholms universitet

David Pålsson

Docent i socialt arbete, Stockholms universitet

Ny avhandling

Govander, Lagunathan (2023). *Crumbs from the rich man's table? Municipal labour market policies and recognition of welfare recipients in Sweden*. Diss. Linnéuniversitetet.

Lagu, jag lovade när vi sågs att jag skulle skriva några rader om din avhandling, för det är den värd. En recension, lovade jag, men det fick bli en annan form, ett brev.

Tack för att jag fått möjlighet att läsa din avhandling, som behandlar om en aktuell tematik, i Sverige och internationellt, i policy och forskning, nämligen insatser för aktivering genom arbete, och mer specifikt deras potential för erkännande av arbetslösa.

Jag uppskattar verkligen att du tar dig an denna tematik, därför att den rör en av det som sedan länge varit kärnfrågorna i socialt arbete – människors välbefinnande och sociala rättigheter. Där rätten till arbete fortsatt är en av de mest grundläggande.

Din avhandling är därtill av stor relevans för samtida offentlig debatt, som allt för ofta grundar sig i förenklade och grundlösa påståenden och förenklade dikotomier, mellan aktiv och passiv, arbete och bidrag, inkludering och exkludering. En av förtjänsterna med din avhandling är att du så tydligt pekar på gråzoner och nyanser bortom dessa förenklingar, och visar hur insatser för aktivering genom arbete kan bidra till erkännande, men också motsatsen. Avhandlingen bidrar inte minst med fördjupad kunskap om denna väsentliga problematik, utifrån utsatta människors erfarenhet, som sätts in ett bredare socialpolitiskt sammanhang.

Du har skrivit en avhandling som är empiriskt väl förankrad, tar avstamp i en uppföljning av ett ESF-finansierat projekt, som genomförts i fem olika kommuner. Projektet kan beskrivas som ett slags aktionsforskning som gick ut på att med olika insatser omsätta sociologen Axel Honneths teorier om erkännande för att utveckla socialarbetares professionella yrkesutövande i relation till arbetssökande och klienter i behov av försörjningsstöd.

Om jag ska beskriva din studie så baseras den på en bred uppsättning av empiriskt material: dels enkäter till socialarbetare och klienter, i form av både självskattningsfrågor och fritextsvar, genomförda innan och efter projektets genomförande, dels intervjuer med klienter, både enskilt och i grupp. Enkäterna skickades ut i de fem kommuner där projektet genomfördes, men också till lika många näraliggande kom-

muner av jämförbart slag, vad gäller storlek, social profil, för att på så vis möjliggöra jämförelser mellan kommuner där särskilda insatser gjorts och kommuner där inga särskilda insatser gjorts.

Vad gäller det material som du baserar din avhandling på så är en del insamlat inom ramen för uppföljningen av projektet som genomförts i de fem kommunerna, medan andra delar är insamlat senare, och breddar perspektivet till aktivering genom arbete och erkännande mer allmänt.

En av avhandlingens mest intresseväckande avsnitt är den avslutande diskussionen där du summerar studiens resultat på både individuell och strukturell nivå. De resonemang som du för avslutningsvis är, i mina ögon, spännande och ger värdefulla perspektiv på frågan om aktivering genom arbete och dess potential för erkännande av de grupper i samhället som har en svag förankring på arbetsmarknaden.

När det gäller uppföljningen av projektet konstaterar du att vi inte kan dra några entydiga slutsatser om att insatserna som genomförts runtom i de undersökta kommunerna faktiskt har bidragit till ett större mått av erkännande av arbets sökande och klienter i behov av försörjningsstöd. Resultaten av den analys av materialet som du presenterat är motstridiga. Vissa socialarbetare uttrycker försiktig optimism. Insatserna upplevs ha varit värdefulla, men mer som en bekräftelse på befintliga arbets sätt. Andra är mer skeptiska eller rentav negativt inställda, ser insatserna som genomförts som mer eller mindre lönlösa eller rentav som slöseri med tid. Det visar sig inte heller finnas några direkta skillnader mellan de kommuner där projektet genomförts och övriga kommuner som undersökts.

Men, när du fördjupar din analys av resultaten noterar du samtidigt att aktiverande insatser inom ramen för projektet och allmänt trots allt tycks ha en viss potential för erkännande. Inte minst på individnivå. Insatser som på olika vis går ut på att se och hörsamma den enskilda individens behov beskrivs som positiva och värdefulla, av både socialarbetare och klienter. Inte minst ses ökade möjligheter till egen försörjning som viktiga när det gäller att skapa självkänsla bland utsatta grupper. Däremot, konstaterar du, är det mer tveksamt om den typ av aktiverande insatser som undersökts i avhandlingen på en övergripande, strukturell nivå kan bidra till någon större förändring av rådande ojämlikheter. På den punkten är jag benägen att hålla med dig.

Hur ska vi då se på frågan om aktivering och insatser med ambitioner om aktivering genom arbete? Bidrar sådana insatser till erkännande – eller motsatsen? En sådan förenklad fråga är, konstaterar du, felaktigt ställd. Aktivering bidrar nämligen till både och. Det är som jag ser det av de viktigaste slutsatser du drar – och en av avhandlingens stora förtjänster: att peka på gråzonerna, nyanserna, både och. För att möta rådande ojämlikheter krävs socialpolitiska åtgärder på strukturell nivå. Därmed inte sagt att aktiverande insatser på individnivå är oviktiga.

Liknande resonemang tänker jag att vi kan föra i relation också till en rad andra områden inom det sociala arbetets praktik, såsom brottsförebyggande åtgärder.

Som med alla avhandlingar finns det givetvis också i din avhandling en del frågetecken, saker som kan diskuteras och kunde ha gjorts annorlunda.

En av mina främsta frågetecken rör ditt val av teori och dess koppling till studiens syfte. Tolkningsramen du väljer att använda som utgångspunkt för din analys är i någon mening del av det du vill analysera. Det är, om jag ska uttrycka mig lite oförsiktigt, lite detsamma som att undersöka ett par glasögon genom glasögonen du vill undersöka. För mig blir det ett problem.

Som du kanske vet är jag mer bekant med Foucault än med Honneth, även om jag uppskattar de delar av Honneths arbete jag kommit i kontakt med. Du hämtar kraft och inspiration från Honneth, i hopp om att hitta möjligheter och frön som kan leda oss framåt, i riktning mot realiserande av människors potential. Jag uppskattar din ambition – och med din avhandling visar du också att sådana möjligheter faktiskt finns, även i de insatser för aktivering genom arbete som du har undersökt. Jag är kanske mer cynisk än du är, möjligen på grund av min långvariga bekantskap med Foucault. Men där du ser potential till erkännande och frihet ser jag utövande av makt, i namn av erkännande och frihet.

Jag ska försöka förklara vad jag menar: En del av resultaten som du väljer att tolka som uttryck för erkännande skulle jag utifrån en ansats inspirerad av Foucault snarare se som uttryck för styrning i en avancerat liberal samtid. En slags styrning som inte enbart består i disciplinering till arbete, utan kanske först och främst i att enskilda arbetssökande manas till att förbättra sin självkänsla och uppbåda sina viljor till eget ansvarstagande. Och i den meningen formas klienterna till en särskild sorts subjekt.

Men samtidigt består styrningen i att också de professionella formas som subjekt, med både ansvar och möjlighet att bidra till erkännande av arbetssökande klienter inom ramen för en i övrigt bibehållen social ordning.

Du tangerar bitvis sådana resonemang, men din teoretiska ansats gör det svårt att fullfölja dem.

När det gäller analysen så är den som allra bäst när du går mer på djupet, utan att gå allt för långt i väg från materialet, där du använder dig av längre utsnitt från intervjuerna som gjorts, som gör det möjligt att visa på ett större mått av komplexitet, att med större djup och träffsäkerhet fånga människors tänkande. Där ger intervjuerna definitivt störst möjligheter, både i grupp och enskilt, kanske framför allt de senare.

På en del ställen närmar du dig det jag tycker att du kunde ha gjort betydligt mer av, genomgående, och det är att fokusera mer på HUR de intervjuade beskriver sin situation, inte bara VAD de beskriver. Det vill säga att gå in mer i detalj på beskrivningarna och inte lämna analysen när du identifierat innehållet.

Bland dina intervjuer finns en del riktiga guldkorn som jag gärna hade sett flera

av – och att du gjort mer av i dina tolkningar: Särskilt när du hittar kontraster, i tid och rum, hur de som du intervjuat beskriver förändringar som har skett mellan då till nu, skillnader mellan mig och andra, mina och omgivningens förväntningar.

Inte minst visar du återkommande hur människor använder sig av olika slags metaforer när de beskriver sin verklighet, till exempel hur de professionella beskrivs som föräldrar, familj, kompisar, eller hur insatsen/organisationen beskrivs som ett hem. Alla dessa exempel visar tydligt, som jag läser dem, på erkännandets krafter i praktiken, illustrerade i människors sätt att skapa mening om sig själva och sin verklighet.

Sådana guldkorn hade du kunnat göra mycket mer av. Du hade exempelvis kunnat knyta an till studier som fördjupat sig just i hur metaforer används för att skapa mening i olika professionella sammanhang, exempelvis inom det sociala arbetet.

Lagu: Du kanske inte håller med mig, men för min del är din avhandling ett viktigt bidrag inte bara till forskning om aktivering genom arbete, utan till något bredare än så, nämligen en bred och lång tradition av kritisk forskning inom socialt arbete.

Visst hade du kunnat göra vissa val annorlunda, och visst hade du på en del punkter kunnat fördjupa din analys av erkännandets mångbottnade praktiker. Inte minst hade du på ett tydligare och mer explicit sätt kunnat positionera dig just inom en kritisk tradition. Men det är sådant vi kan diskutera. Precis som ska det vara med solida, angelägna och väl genomförda avhandlingar.

Tack för läsningen, jag ser fram emot att följa ditt fortsatta arbete.

Magnus Dahlstedt

Professor i socialt arbete vid Linköpings universitet

Ansvarig utgivare, *Socialvetenskaplig tidskrift*

Fakultetsopponent

Lyrik

Olle Jilkén

Jilkén doktorerar inom företagsekonomi på sektionen för management, organisation och samhälle vid Stockholms universitet. Jilkén har en kandidatexamen i företagsekonomi med inriktning konst och kultur samt en masterexamen i genusvetenskap. Jilkéns aktuella avhandlingsprojekt undersöker svensk mångfalds- och inkluderingsarbete utefter emotionssociologiska teorier.

INKLUDERA in¹klude⁴ra,

Inräkna. (1, 2, 3, 4, 5, 6 och 7)

In(be)räkna. Medräkna. Räkna med.

Inklusive-pris innefattandes extra . . . kostnader.

Innefatta – fatta!

Inbegripa. Gripa, tag . . . med, medta.

Inte glömma

(det glömda)

Inneslutning av det slutna.

Omfattad, fattad, famnad

kanske

omfamnad.

MÅNGFALD moŋ³~fal²d

Skilda olikartade enheter. Omväxlande plurala variationer.

Tvefalt enfaldiga

Ett fyrfaldigt hurra! (hurra, hurra, hurra...)

Mångformiga gestalter/varianter/sorter/slag

Många slag.

Flerdubblar, utökar, expanderar – åtskillnader

Mångfärgat på mångsidiga sidor,

Splittrad enhetlighet,

Ett månggifte med polyteistiska polygamer(!?)

Sammanfogad tudelning – i ett och samma.

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.

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. 6 000 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.

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.

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