

10 Styrning eller utveckling - Erfarenheter av kunskapsbaserat socialt arbete Sverige

Tapio Salonen

Inledning

I takt med att socialt arbete utvecklats till en alltmer mogen och självständig profession i många västländer under de senaste årtiondena har kontroll och styrning av dess kunskapsbas kommit att inta en central position. Detta gäller inte minst den del av det professionella sociala arbetet som utförs inom den traditionella myndighetsutövningen. Historiskt har hanteringen av fattiga och utsatta människor övergått från att vara en kyrklig eller lokal förtroendemannaverksamhet till att under 1900-talet i stigande grad övertas av den framväxande offentliga välfärdsstaten. I samtliga nordiska länder har de klassiska uppgifterna kring fattig-, barna- och missbruksvård kommit att transformeras under det senaste seklet från lokala förtroendevalda till professionellt utbildade socialarbetare. Som en konsekvens av detta har möjligheterna att påverka det direkta sociala arbetet gradvis förflyttats från lekmanstyrets grund i förhärskande värderingar och folklig legitimitet till professionella bedömningar och insatser. Så länge fattig- och sedan socialvården var en direkt utbytesrelation mellan bygdens eller stadens förtroendevalda och de utsatta fanns inget större behov av systematik, dokumentation och uppföljning. Avgörandet låg i den förtroendevaldes bedömning. När högskoleutbildade socialarbetare gjorde entré växte behovet av att kunna redovisa och följa upp inför de lokalpolitiska nämnder man hade delegerats uppgifterna från.

I likhet med andra professioner inom människobehandlande organisationer genomgick det sociala arbetet en märkbar professionalisering under 1900-talets senare hälft (Dellgran & Höjer 2000, Brante et al. 2015). I Sverige blev ämnet socialt arbete en erkänd akademisk disciplin år 1977 och dess utbildningar inkorporerades därmed vid universitet och högskolor. Under de senaste 40 åren har socialt arbete utvecklats till en av landets största professionsutbildningar med en snabbt växande egen forskning. I början av 2000-talet konstaterade det svenska Högskoleverket i en bred översyn av ämnet att det nu uppnått en betydande grad av vetenskaplig mognad och akademisk självständighet (Högskoleverket 2003). På ett halvsekel har antalet yrkesverksamma socionomer tiofaldigats från 3 500 personer i slutet av 1950-talet till runt 35 000 personer i början av 2010-talet (SCB:s yrkesregister). I Sverige är numera

socionomutbildning den grundläggande högskoleutbildningen för socialarbetare, varav de flesta är verksamma inom kommunal verksamhet.

Tveklöst har det professionella sociala arbetet som utförs av socionomer i Sverige uppnått de kriterier som vanligtvis brukar användas för en utvecklad profession, däribland folklig legitimitet, erkända utbildningar och forskning, självständiga professionella organisationer och kodifierade etiska standards (Weiss-Gal & Welbourne 2008, Evetts 2013). Men frågan som reses i detta kapitel är i vilken grad som denna professionella utveckling av socialt arbete i Sverige, både som praktik och som forskningsdisciplin, motsvaras av ett tydligt genomslag av dess kunskapsbidrag i den pågående samhällsutvecklingen. Kapitlets mer precisa syfte är analysera de nationella insatserna som genomförts i strävan att stärka kunskapsutvecklingen inom kommunalt socialt arbete. I det följande kommer detta att belysas närmare genom att beskriva och analysera de nationella och regionala försöksverksamheter och satsningar som skett inom socialtjänstens område sedan början av 2000-talet.

Min egen utgångspunkt har givetvis präglats av de personliga erfarenheter jag erfarit sedan jag för snart 40 år sedan examinerades som socionom. Efter ett halvdussin år i praktiskt socialt arbete i olika Skånekommuner blev jag antagen i den första kull av forskarstudier i ämnet socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet 1984. Under forskarstudierna arbetade jag parallellt som lärare vid institutionen och bedrev också ett flertal utvecklingsprojekt i det sociala arbetets praktik. Från 2000-talets inledning har jag som professor och ämnesföreträdare haft förmånen att bygga upp utbildning och forskning i ämnet socialt arbete på alla nivåer (Växjö universitet) och ansvarat för ämnets rekonstruktion vid annat lärosäte (Linköpings universitet). Under åren 2003 till 2006 var jag projektledare för en av de nationella försöksverksamheterna (KUBAS-projektet) som kommer diskuteras mer ingående i det följande. Därutöver har jag varit expert i flera statliga utredningar, bl.a. i den utredning som 2007-2008 hade till uppgift att utveckla en mer kunskapsbaserad socialtjänst (SOU 2008:18). Under senare år har jag varit en av lärosätenas representanter i nationella samrådsorgan kring de nationella överenskommelser som slutits mellan stat och kommuner kring socialtjänstens kunskapsutveckling i Sverige. Således kan jag sägas haft en god inblick i de förhållanden som diskuteras mer ingående i det följande men också en tydlig aktörsroll att hävda den akademiska disciplinens roll och ansvar i dessa sammanhang. I vilken grad detta påverkar framställningen och de slutsatser som jag presenterar överlämnar jag åt läsaren att avgöra.

För att kunna sätta denna specifika svenska utveckling i ett mer generellt perspektiv diskuteras först olika kunskapssyn och centrala kunskapsbegrepp kring det sociala arbetets utveckling. Dessförinnan diskuteras översiktligt det sociala arbetets inplacering och förändrade roll i den pågående samhällsutvecklingen i Sverige i jämförelse med de andra nordiska länderna.

De nordiska ländernas särart?

Trots att de nordiska länderna i stort har genomgått liknande moderniseringsprocesser av offentliga verksamheter i allmänhet och socialt arbete i synnerhet kan man utifrån ett kunskapsrelaterat perspektiv identifiera vissa skillnader och nyanser i det professionella sociala arbetets utveckling de senaste årtiondena. Detta hänger givetvis samman med historiska, strukturella och institutionella särdrag och uttryck. De nordiska länderna brukar oftast beskrivas som en särskiljbar välfärdsregim med universalistiska förtecken (Esping-Andersen 1990, Kangas & Palme 2005, Hvinden & Johansson 2007). Detta kan på ett generellt plan vara en adekvat bestämning i synnerhet i jämförelse med länder med uttalat residuala välfärdssystem där generella skyddssystem i livets olika skeden mer eller mindre saknas helt. De nordiska länderna uppvisar varierande grad av generella välfärdsarrangemang som direkt har en betydelse för det sociala arbetets kompensatoriska betydelse. Inte sällan lyfts de nordiska länderna fram som närmast ideala välfärdssamhällen i internationella jämförelser och t.o.m. den annars så initierade Walter Lorenz har beskrivit att de svenska socialarbetarna ”...har en relativt hög social status och att de stigmatiserande effekterna av deras beslut och åtgärder hålls på ett minimum.” (Lorenz 1996:38). Till hans försvar kan hävdas att utvecklingen de två senaste årtiondena även i Sverige har präglats av välfärdsstatliga tillbakadraganden och ett ökat tryck och påfrestning på det sociala arbetets insatser. I en tid där globalisering, migration och urbanisering påverkar ländernas förmåga till stabilitet och sammanhållning utsätts även de nordiska länderna för sociala påfrestningar och systemkritik som bl.a. Lena Dominelli (2010) så insiktsfullt beskrivit kring det professionella sociala arbetets förändringar på 2000-talet. Lorenz (2014) har i senare arbeten diskuterat det sociala arbetets inbäddning i samhällsutvecklingen i våra länder och framför allt nedtoningen av

välfärdspolitiska ambitioner och därmed en ökad press på samhällets yttersta residuala insatser. Därmed har det sociala arbetet utsatts för en press och vägval mellan att administrera marginalisering och utanförskap (instrumentell positivism, new public management) eller att hitta andra strategier för humanistiska och komunitära förhållningssätt. Han skriver (a.a 26); *"Both agendas fail to consider the fact that the social policies of the majority of European nation states, with the exception perhaps of the Nordic states (min markering), have largely abandoned the commitment to providing adequate public social services as a contribution to an agenda of fairness and equality and are in the process of withdrawing to a position of the 'minimal state'.* Kan man hävda att det sociala arbetet i våra länder befämjar social inklusion och fortsatt verkar för utvidgningar av det sociala medborgarskapet? Lorenz, och andra internationella bedömare, ger en dyster bild av en tillbakadragande välfärdsstat och därmed en allt mer trängd position för det professionella sociala arbetet. *"The ongoing dismantling of the welfare state models and the progressive privatization of services disconnects social work from the project of establishing social citizenship"* (a.a. 27).

Frågan som vi i ett nordiskt perspektiv bör ställa är; vad kan vi lära oss av responserna i det sociala arbetet av välfärdsförändringarna i våra nordiska länder? Finns det principiella skillnader eller är det bara fråga om gradskillnader i relation till utvecklingen av respektive lands välfärdsutveckling? Sådana frågor ligger givetvis utanför detta kapitelns begränsade försök att lyfta fram hur kunskapsfrågorna hanteras inom det professionella arbetet i Sverige, men anger en nödvändig samhällelig inramning i förståelsen av social utsatthet och vilken roll som professionellt socialt arbete tillskrivs i våra länder. Det påminner oss om att utvecklingen av socialt arbete alltid måste relateras och förstås till ideologiska och värderingsmässiga förändringar i ekonomiskt, politiskt och socialt hänseende (Rogowski 2010, Dominelli 2010).

Något som jag särskilt i detta bidrag vill uppmärksamma är betydelsen av intressen och maktanspråk i statligt och lokalt inflytande över det sociala arbetets utformning de senaste årtiondena i Sverige. Hur har olika aktörer positionerat sig för att påverka vilken slags kunskapsperspektiv som ges företräde och genomslagskraft?

Det svenska exemplet

Tillsammans med de andra nordiska länderna beskrivs Sverige vanligtvis som en avancerad välfärdsstat med en väl utvecklad skattefinansierad samhällsservice (Kangas & Palme 2005, Hvinden & Palme 2007). Sedan den ekonomiska nedgången vid 1990-talets hälft har dock tilltagande ekonomisk och social ojämlikhet, marginaliseringsmönster och disintegration också slagit genom i det svenska samhället (Sunesson et al. 1998, Svallfors & Taylor-Gooby 1999, Socialstyrelsen 2010). Trots ökat generellt välstånd och levnadsnivåhöjningar för de flesta har skillnaderna i grundläggande livsvillkor ökat gentemot olika marginalhotade grupper (Rantakeisu et al. 2013, Salonen 2015a). Detta har inneburit ett kontinuerligt ökat tryck på kommunernas socialtjänst och frivillorganisationernas hjälpverksamheter. Socialt arbete i dess skiftande former efterfrågas och arbetsmarknaden för de svenska socialarbetarna har växt och vidgats på ett slående vis under det senaste kvartssektlet. Detta märks också i utbildningen av socionomer som ökat dramatiskt. Antalet nyutexaminerade har nästan tredubblats mellan åren 2000 till 2015, från drygt 800 till ca 2 400 nyutexaminerade socionomer (www.uka.se).

Det är mot denna drastiska ökning man kan tolka intresset och viljan att utveckla ett mer kunskapsbaserat socialt arbete. Redan under 1980- och 1990-talen förekom en debatt utifrån olika kunskapstraditioner där ofta myndighetsföreträdare anförde en smalare och mer kontrollerad evidensinriktad inriktning medan akademiska företrädare förfäktade en mer öppen och pluralistisk kunskapssyn i det sociala arbetet (se tex. Bergmark & Lundström 2007, SKL 2010, Månsson 2010). Till skillnad från de andra nordiska länderna har evidensbegreppet stått i fokus för den svenska debatten om kunskapsutvecklingen inom socialt arbete. Genom en stark betoning på systematiska effektstudier och kunskapsöversikter har gång på gång starka aktörer som Socialstyrelsen och SKL förfäktat kunskapsideal hämtade från naturvetenskaplig och framför allt medicinsk vetenskap. Som jag kommer illustrera i det följande kan också skilda kunskapssyn kopplas till olika aktörs- och styrningsperspektiv. Kunskap blir till hårdvaluta i att vilja styra utvecklingen i önskad riktning för olika aktörer. När det gäller kunskapsfrågor inom socialtjänstens område i Sverige måste dessa värderas såväl i ett horisontellt som vertikalt aktörsspektra. På den horisontella axeln kan vi urskilja aktörer som allmänhet (folklig legitimitet och uppslutning), civilsamhällets organisering, berörda grupper för olika sociala insatser, ett brett spektra av

professionella aktörer, myndigheter, politiska organ och forskarsamhället. På den vertikala axeln pågår en dragkamp mellan olika nivåer; lokala förhållanden, regionala intressen och nationella aktörer. I det följande skall jag illustrera detta genom exempel som jag menar har kännetecknat kampen om kunskapsfrågorna i socialt arbete sedan millennieskiftet i Sverige.

Sociorama - ett lokalt exempel

Utifrån ett regeringsdirektiv initierade Socialstyrelsen år 2002 programmet *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten (KUBAS)* som ledde till åtskilliga projekt, försök och verksamheter kring kunskapsutveckling under det tidiga 2000-talet. En av de större satsningarna var att bedriva så kallade fullskaleförsök med intensivt och nära samarbete mellan universitet och socialtjänst. Fem sådana regionala projekt bedrevs i Sverige under 2002-2005 och ett av dem var Sociorama i Kronobergs län. Institutionen för socialt arbete vid Växjö universitet, de åtta kommunerna i länet (totalt knappt 200 000 invånare) och en paraplyorganisation för länets handikapprörelse ingick avtal att utveckla en praktikbaserad kunskapsutveckling inom socialtjänstens samtliga verksamheter. Försöksverksamheten kom igång under 2003 och övergick från januari 2006 till en integrerad ordinarie verksamhet hos respektive huvudman. Vid utgången av 2009 lades verksamheten ner i samband med bildandet av en ny regional FoU-struktur och tillblivelsen av Linnéuniversitetet (sammanslagning av Växjö universitet och Kalmar högskola).

Jag var initiativtagare och fungerade som projektledare under de tre första försöksåren med en nära koppling till styrgrupp för samtliga huvudmän och ett aktivt kollegium av 15-20 kombinationstjänster (25-50 procent av deras tjänster avsattes åt försöksverksamheten). Dessa kom mestadels från de medverkande kommunernas socialtjänst men också lärare och forskare från institutionen och en kombinationstjänst från handikapprörelsen. Grundtanken i hela verksamheten byggde på en experimentell process som kretsade kring att skapa en jämbördig arena mellan akademi och det sociala arbetets praktik. Ingen enskild part skulle ha särskilt företräde eller kunna hävda att deras intressen och perspektiv skulle gälla. Begreppet ”på lika villkor” var ett mantra i den gemensamma kunskapsuppbyggnaden.

Vägledande principer för Socioramas verksamhet var;

- Pedagogiskt och institutionellt nytänkande
- Tydlig förankring i moderorganisationerna
- Betoning på gränsöverskridande inslag mellan praktik, utbildning och forskning
- Långsiktigt och systematisk kunskapsutveckling
- Fokus på klienters och medborgares bästa.

(ur Socioramas programbeskrivning).

Sociorama byggde redan från start på en tydlig och uttalad förankring hos huvudmännen genom kombinationstjänster som på olika sätt kombinerade arbete i socialtjänsten, inom socionomutbildningen, forskning och egen utbildning. En av kombinationstjänsterna hade sin förankring i länets handikappreelse. Tanken var att skapa ett tillräckligt stort kollegium i skarven mellan akademi och socialtjänsten som skulle fungera som ambassadörer och brobyggare mellan dessa olika delar av socialt arbete.

Successivt drogs verksamheten igång ute i kommunerna. Socioramacirklar (en slags forskningscirklar) startade, forskare besökte personalmöten för miniseminarier, lokala temadagar om kunskapsfrågor och aktuell forskning arrangerades. Dialogaktiviteter inriktade mot brukare hade redan dragit igång men upprepades under förnyade former. Praktiker bjöds in att delta mer aktivt i socionomutbildningen. Kollegiemötena blev allteftersom mer inriktade på planering och avrapportering om pågående aktiviteter och exempelvis att matcha olika uppslag på cirklar med intresserade och kunniga ledare. Spridningen över länet och över olika verksamhetsdelar av socialtjänsten var viktiga aspekter då aktiviteterna planerades.

Sociorama utgick från följande utgångspunkter:

- Uppbyggnad av en hållbar struktur för kunskapsutveckling mellan utbildning, forskning och socialtjänsten genom en organisationsmodell med ett särskilt kollegium av kombinationstjänster från alla berörda parter
- Betoning på en bred och pluralistisk kunskapssyn som inkluderar såväl vetenskapliga som praktiska kunskapsbidrag och på kunskapsprocessers såväl producerande som mottagande aspekter
- Inriktning på ett långsiktigt kunskapsutvecklingsarbete bortom den aktuella projektperioden fram till 2005
- Ett tydligt ekonomiskt åtagande från såväl universitet som medverkande kommuners socialtjänst.

Rapporten *Rena rama Sociorama – kunskapsutveckling mellan socialtjänst och universitet* (Salonen 2005) är en självvärderande redogörelse och analys över försöksverksamhetens tre första år. I denna belyses de viktigaste inslagen i Socioramas verksamhet och projektets konstruktion med kombinationstjänster och kollegium diskuteras ingående och bitvis självkritiskt. Flera fristående uppföljningar och utvärderingar har också bidragit till att dokumentera erfarenheterna från dessa år. Odbratt (2005) gjorde en omfattande intervjuundersökning bland ett brett spektra av inblandade och intressenter i försöksverksamheten. Hans dokumentära gestaltningar och analyser av dessa röster och erfarenheter stärkte uppfattningen av att det fanns en uppriktig och prövande kunskapssyn som utmanade traditionella roller och gränser mellan utbildning, forskning och praktik i det sociala arbetet. En särskild utvärdering genomfördes kring Socioramacirkelarna då dessa kom att bli en central aktivitet att sprida kunskapsutvecklingen i länet (Svensson, Ulmestig & Johnsson 2008). Dessa omfattade ett 30-tal cirklar och involverade drygt 400 personer under försöksåren. Resultatet från denna utvärdering visar att Socioramacirkelarnas syfte att vara en koppling mellan forskning och fält, och att stärka brukarmedverkan och kompetensutveckling uppnåtts på olika vis och i olika omfattning beroende på cirklarnas fokus och förutsättningar. Många socialarbetare och brukare var nöjda och det fanns ett stort intresse för att vara med i kommande cirklar. Av enkätsvaren framgår att cirklarna, trots att det förekom många olika sätt att definiera vad de var, ändå lyftes fram som en lösning på problem av skilda slag. Den dominerande uppfattningen var att det mest positiva med att delta i en cirkel handlade om det

kollegiala erfarenhetsutbytet. Tre former av kunskap i Socioramacirkelarna kunde identifieras; den första var erfarenhetsbaserad kunskap som medvetandegörs och beprövas i samtal mellan kollegor, den andra inriktades på systematisering av erfarenheter med hjälp av forskningens strukturer och den tredje kunde anses vara baserad på systematiserad, eller t.o.m. evidensbaserad kunskap. Något som utvärderingen därutöver noterade var brister i dokumentationen från vissa cirklar för att kunna fungera som ett fortsatt verksamt underlag i kunskapspridningen.

En uppföljning av Socioramas bestående effekter genomfördes för något år sedan inom ramen för en bredare analys av Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet och deras utvecklingsbehov av samverkan med det omgivande praktikfältet (Denvall, Lernå & Nordesjö 2014). Frågan ställdes vilka effekter från Sociorama som fortfarande kunde identifieras och hur dessa påverkar dagens fokus på en evidensbaserad socialtjänst. Utifrån en gedigen dokumentanalys och omfattande intervjuundersökning ges en bild hur Socioramas verksamheter successivt tappade fart och hade svårt att behålla sin egenart och förankring åren efter att det övergått till en permanent verksamhet från 2006 och framåt.

Så här sammanfattar utvärderingen det:

”Organiseringen 2002–2009 visar på projektformens implementeringsproblem då Sociorama skulle gå över i en mer reguljär verksamhet inom ett befintligt organisatoriskt sammanhang med andra ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. Vidare ledde tjänstebyten och oklara organisations- och styrförhållanden till att långsiktighet och engagemang blev lidande, samtidigt som aktiviteter på en nationell nivå skapade nya spelregler och förutsättningar.” (a.a. s. 51)

Min egen reflektion så här tio år efter jag lämnade över ansvaret för denna verksamhet är något blandad. Självklart kan det ses som problematiskt att vi inte lyckades arbeta in ett bredare och gränsöverskridande utvecklingsarbete där de genuina kunskapsfrågorna om utsatta människors villkor och det sociala arbetets förmåga att möta dessa på ett adekvat och eftertänksamt vis fick en central plats. Däremot anser jag att vi lyckades demonstrera att det med relativt blygsamma medel går att arbeta samman mellan utbildning, forskning och det sociala arbetets praktik och bryta invanda föreställningar och revirbundna praktiker. Nyckeln är en kollegial kunskapsprocess där olika intressen och kunskapsperspektiv åstadkommer en gränsöverskridande kunskapsutveckling till

gagn för alla parter. I min slutanalys för mer än tio år sedan hävdade jag att Sociorama verkligen visat att det går att utveckla en *”...ny och utvecklingsbar arena för att arbeta gränsöverskridande med socialtjänstens kunskapsfrågor.”* (Salonen 2005:161). Under de år som gått har jag ytterligare stärkts i denna uppfattning och menar att det fortfarande föreligger en systematiskt oförlöst potential i att öppna upp kunskapsutvecklingen i kommunernas socialtjänster. För detta krävs dock i grunden en annorlunda syn på kunskapsmodeller och handlingslinjer. Det är inte i första hand en kostnadsfråga att vilja investera i kunskapsstrategier som inkluderar såväl de professionella som de medborgargrupper som insatserna vänder sig emot. Jag dristade mig att räkna ut att kostnaden för Socioramas verksamhet när den var som mest omfattande motsvarade ca en promille av socialtjänstens årliga driftskostnader. Då motsvarade detta uppskalat på nationell nivå till ca 125 MSEK per år, d.v.s. betydligt mindre än de centralstatliga insatser som hittills avsatts på kunskapsstyrningen av socialtjänstens verksamheter.

Det som är mest uppseendeväckande i uppföljningen av detta lokala exempel är hur man på nationell nivå hanterade dess erfarenheter. I den nationella försöksverksamheten som leddes av Socialstyrelsen fanns det redan från början en uttalad betoning på långsiktighet och gränsöverskridande insatser. Men med tanke på att försöksverksamheterna i allmänhet kom igång först under våren 2003 och att flera av dessa, i likhet med Sociorama, såg det första året som ett uppbyggnadsskede med rekrytering, bemanning och fokus på utbildningsinsatser och andra initiala insatser kan man säga att den egentliga driftperioden för utvärderingarna inskränkte sig till ca ett års egentlig verksamhet. Detta såg vi som problematiskt då den statliga utvärderingskommittén hade i uppgift att göra en bedömning av hur framtida insatser till stöd för en kunskapsutveckling inom socialtjänsten bör utformas. Utvärderingskommittén har i sin slutrapport (Socialstyrelsen 2005) också tonat ner sina egna ambitioner och benämner sin rapport som *”en kvalificerad uppföljningsstudie”* (a.a. s. 23), snarare än en egentlig utvärdering. Trots detta lades rapporten fram redan i början av 2005 och föreslog bl.a. inrättande av några regionala socialforskningsinstitut men förbisåg till stora delar de konkreta erfarenheter som gjorts i de regionala försöksverksamheterna. Detta renderade en stark kritik (se Salonen 2005:162-165) mot den nationella nivåns ovilja och/eller oförmåga att ta till sig erfarenheterna av de breda kollegiala verksamheterna kring socialtjänstens kunskapsutveckling som bl.a. byggts upp i Sociorama. Den något dystra sensmoralen av detta är att kunskapsutveckling alltid måste förstås i sitt specifika makt- och intressebaserade sammanhang. De erfarenheter som växte fram i de lokala

försöksverksamheterna förbisågs då de gick stick i stäv mot nationella intressen av hur kunskapsfrågorna inom socialtjänsten skulle utformas och styras.

Istället för ett fortsatt stöd till de pågående regionala försöksverksamheterna mellan lärosätten och lokala socialtjänster lade Socialstyrelsen ner hela den nationella satsningen på ett närmast kaotiskt vis. Några avslutande konferenser eller seminarier för att förmedla försöksverksamheternas erfarenheter blev heller inte av, trots flera påstötningar från skilda håll. Tystnaden förmedlade ett underliggande budskap om en försöksverksamhet som inte passade in och att deras konkreta resultat skulle förbises. Vi var många som både blev häpnade och förargade av denna nonchalanta makt demonstration från statligt håll.

Dragkamp om kunskaps frågorna mellan nationell och lokal nivå

Under 2007 tillsattes en statlig utredning (Dir. 2007:91) med syfte att analysera och lämna förslag på hur de statliga resurser som i dag avsätts till socialtjänstens verksamhetsområde på bästa sätt kan bidra till att stödja kunskapsutvecklingen inom detta område. Utredningen samlade en rad företrädare från kommunernas socialtjänst, statliga aktörer, representanter för frivilligsektorn och från universitet (tre professorer från ämnet socialt arbete, varav jag var en). Under mindre än ett år arbetade utredningen på ett brett och konstruktivt vis där olika kunskapsperspektiv och handlingsstrategier för socialtjänstens vidare kunskapsutveckling diskuterades. Detta ledde sedermera fram till en konsensus om att definiera nyckelbegreppet *"evidensbaserad praktik"* på ett öppet och brett sätt genom att ansluta till David Sacketts (2000) formulering om att kunskap inom socialtjänsten skall baseras på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Detta synsätt på kunskapsutveckling inkluderar då inte enbart strikta vetenskapligt kontrollerade studier utan tillerkänner dynamiska handlings- och aktörsperspektiv i kunskapsbildningen och betonar såväl de professionellas praktiska möjligheter och förmåga till kunskapsanvändning som värdet av utsatta människors egna erfarenheter och synpunkter.

Utredningen identifierade fyra utvecklingsområden inom vilka framtida insatser ansågs angelägna (a.a. s. 10-11):

- mer forskning och kvalificerade utvärderingar av det sociala arbetets resultat, kvalitet och effektivitet,
- bättre förutsättningar för professionen att utveckla en evidensbaserad praktik,
- en bättre struktur för verksamhetsuppföljning samt
- ett förtydligt brukarperspektiv i relation till socialtjänstens arbete.

Hur skulle då detta förverkligas? I utredningens slutbetänkande (SOU 2008:18) presenterade ett brett panorama av åtgärdsförslag;

1. För att komma från de frekvent förekommande tillfälliga projektsatsningarna från statligt håll riktat mot kommunernas socialtjänst föreslogs att långsiktiga avtal mellan Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting sluts om gemensamma insatser för att stödja den långsiktiga kunskapsutvecklingen.
2. Stöd till strukturer som integrerar forskning, högre utbildning och praktisk verksamhet, t.ex. lokala avtal mellan universitet/högskola och kommun om delad tjänstgöring, arbetsplatsförlagd utbildning, utvecklad användning av forskarkompetens inom den praktiska verksamheten, forskarhandledning vid uppföljning och utvärdering av egna verksamheten.
3. Stöd till implementering av ny kunskap som kan förbättra kvalitet, resultat och effektivitet.
4. Utbildningsinsatser, t.ex. för verksamhetsuppföljning, förmåga att söka och använda forskning samt för introduktion av ny lagstiftning och nya instrument för bedömning och dokumentation.
5. Bättre förutsättningar för att dokumentera, systematisera, kommunicera och utveckla det egna arbetet, t.ex. i form av tid, metodkunskap och forum för professionella samtal och erfarenhetsutbyten.
6. Bättre tillgång till information om forskning och annan kunskap, t.ex. genom enkelt tillgängliga nätplatser.
7. Vissa nyckelinsatser på den nationella nivån av strategisk betydelse för verksamhetsuppföljning och forskning kring kvalitet, resultat och effektivitet,

t.ex. utveckling av den nationella statistiken, nationella kvalitetsindikatorer, jämförelsetal och begreppsbestämningar.

8. Stöd till nya former för brukarmedverkan och brukarinflytande, både för enskilda personer i behov av stöd och för brukarföreträdare.

Förverkligandet av detta omfattande åtgärdsprogram skulle finansieras genom att statliga medel för tidsbegränsade insatser successivt skulle bli tillgängliga och kunna tas i anspråk. Utredningen hade beräknat omfattningen av sådana tillfälliga statliga projektmedel inom socialtjänstens område till runt 2 miljarder SEK för år 2006. Således skulle det finnas medel kommande år för att styras över till en mer långsiktig och systematisk kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Detta tänkta takbelopp skulle mycket väl kunna inrymma uppskalning av kombinationstjänster i linje med Socioramas tidigare försöksverksamhet på nationell nivå och endast belasta det till 6-7 procent (125 miljoner av 2 miljarder SEK). Grundtanken var alltså att staten skulle bidra med resurser i form av medel och myndighetsuppdrag. Från huvudmännens sida skulle man bidra genom åtaganden som kräver resurser i form av pengar och/eller personal. En enig utredning och expertgrupp stod bakom dessa förslag och det fanns en märkbar förväntan att nu skulle socialtjänstens kunskapsutveckling få ett rejält kunskapslyft som parallellt skett t.ex. inom hälso- och sjukvårdens eller skolans område i Sverige.

Vad hände sedan? I vilken utsträckning har detta breda panorama av kunskapsstimulerade insatser förverkligats? Efter inledande sonderingar mellan socialdepartementet och SKL (Sveriges kommuner och landsting) slöts en första överenskommelse 2009 (Kunskap för praktik) och som sedan upprepats åren därefter. Under 2010 slöts en *”Plattform för en evidensbaserad praktik i socialtjänsten”* mellan regeringen och SKL. Dessa årligen återkommande överenskommelser har under dess första år ingående studerats av socialforskaren Kerstin Johansson (se t.ex. Denvall & Johansson 2012, Johansson 2013, Johansson 2014, Börjeson & Johansson 2014). Redan i de första överenskommelserna framgick att koncentration lades mer på nationella informations- och dokumentationsinsatser och uppbyggnad av regionala administrativa stödstrukturer än på direkt kunskapsutveckling som involverade kommunernas socialtjänster och lärosätena. Så här uttrycktes detta i den första fristående utvärderingen av dessa aktiviteter:

”Vår granskning av plattformen om en evidensbaserad praktik har visat att det är en överenskommelse som är otydlig till sitt innehåll och där vad-

frågorna lämnas därhän. Den saknar vägledning om vilken slags kunskap som forskarsamhället ska bidra med, hur yrkesverksamma tjänstemäns välgrundade erfarenheter ska utnyttjas vid beslutsfattandet eller på vilket sätt som brukares, patienters och klienters åsikter kan systematiseras.”

(Denvall & Johansson 2012:40)

Dessa dystra slutsatser rymmer väl med mina egna observationer som en av lärosätenas representant i den nationella samrådsgrupp som knöts till de årliga överenskommelserna mellan stat och kommuner. Relativt snart framgick att såväl forskarsamhället som brukarorganisationerna marginaliserades i de egentliga förhandlingar som skedde informellt mellan framförallt företrädare för socialdepartementet och SKL. Det breda kunskapsbaserade anslaget från den statliga utredningen förbyttes gradvis till en socialbyråkratisk insnävning och där det centrala begreppet istället blev kunskapsSTYRNING tolkat från ett centralstatligt perspektiv. De regionala stödstrukturer och de anställningar som skedde inom dess ram kom till stora delar att fungera som ett ensidigt mellanled i ambitionerna att ovanifrån genomföra kunskaps- och informationsinsatser. Några medel att utveckla ett direkt lokalt utvecklingsarbete som inbegriper de professionella socialarbetarna, brukarorganisering och forskarsamhället har lyst med sin frånvaro.

I linje med en allt större betoning på centraliserad myndighetsstyrning av kunskapsfrågorna inom socialtjänsten genomfördes sedan under 2015 en reform för att ytterligare precisera och samordna den nationella nivåns ansvar (Ds 2014:9 och Prop. 2014/2015:1). För att uppnå en ”förbättrad kunskapsstyrning” förs socialtjänsten samman med hälso- och sjukvården. Vad menas med detta? Kunskapsstyrningen definieras som ”...ett system eller processer som syftar till att åstadkomma en evidensbaserad praktik där kvalitetssäkrad kunskap sprids och används samtidigt som icke evidensbaserade eller skadliga metoder rensas bort.” (Prop. 2014/2015:1 s. 42) SBU (Statens beredning för medicinsk utvärdering) har fått ett samlat ansvar för systematiska kunskapsöversikter inom båda dessa verksamhetsfält. Därutöver har ett ”Kunskapsstyrningsråd” inrättats med nio myndigheters generaldirektörer. I denna tänks FORTE (Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd) fungera som ”en brygga mellan forskarsamhället och myndigheterna”.

Utifrån mitt långa perspektiv med kunskapsrelaterade frågor inom den svenska socialtjänsten ställer jag mig frågande och kritisk till vad denna statliga effektiviseringsiver kan komma att medföra. På åtminstone tre punkter ser jag

anledning att med oro följa den fortsatta utvecklingen av dessa insatser och vad de kan medföra för det praktiska sociala arbetet. För det första att denna nu officiellt sanktionerade kunskapssynen begränsas ytterligare till ett snävt EBP-perspektiv till förmån för den tidigare bredare tolkningen baserad på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionelles expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Dessutom finns det en uppenbar risk att det medicinska synsättet kommer att ytterligare influera det professionella sociala arbetet. För det andra riskerar kunskapsfrågorna sammanflätas med ett strikt topdown-perspektiv med förenklade styrningsfilosofier i New Public Managements anda. Risken är överhängande att kunskapsfrågorna underordnas organisationers hierarkiska logiker. För det tredje riskerar den, med nödvändighet mångfacetterade sociala forskningen, trängas undan och bortprioriteras till förmån för snäva effektstudier. Med tanke på de senaste årens ensidiga inriktning att bygga upp kunskapsstrukturer kring socialtjänsten från ett styrningsperspektiv ovanifrån, läs statliga och regionala kameralt inriktade åtgärder, riskerar kunskap om de underliggande sociala förhållandena för utsatta medborgare att hamna allt mer i skymundan.

Lärdomar och vägar framåt

Vad kan man dra för lärdomar av detta något nedslående exempel från Sverige när det gäller att främja kunskapsbaserad social praktik? I linje med Denvall & Johanssons (2012) analys är det väsentligt att skilja mellan programutfästelsers retorik och dess faktiska praktik. Deras sätt att använda sig av programteori och implementeringsforskning underlättar att synliggöra och lyfta fram detta glapp mellan retorik och praktik. Genom att försöka svara på följande frågor; *vad* skall implementeras, *vilka* skall medverka, *hur* det genomförs och *för vem* som kommer att bli berörda kan dessa lösa kopplingar synliggöras och ligga till grund för en kunskapsbaserad analys (a.a. s. 31).

Som jag redan diskuterat illustrerar detta svenska exempel att kunskapsrelaterade frågor alltid måste förstås i sitt specifika kontextuella sammanhang. I ett allt mer tjänstedominerat samhälle blir olika professionella gruppers handlingsutrymme

föremål för olika aktörers intressen att påverka och styra t.ex. vad som faktiskt händer i mötet mellan socialarbetare och utsatta människor. Därmed blir möjligheterna att påverka socialarbetarens vardagsarbete en maktfråga, inte enbart i själva socialarbetare-klientrelation utan alla de aktörer runt omkring som har olika intressen och investeringar att bevaka. Sammanfattningsvis har den svenska kunskapspolitiken kring socialt arbetets utveckling alltför ensidigt kommit att positioneras kring den ensidiga statliga styrningspolitiken.

Självklart har det parallellt under de senaste årtiondena bedrivits omfattande forsknings- och utvecklingsarbete i Sverige kring det sociala arbetet och de villkor och utmaningar som socialt utsatta grupper möter. Omfattningen av universitetsanknuten forskning i ämnet socialt arbete i Sverige har, enligt min bedömning (räknat i avhandlingar och vetenskapliga publikationer etc.), sannolikt stabiliserats på en historiskt hög nivå. Problemet är att mycket av den praktikinära forskningen inte lyfts fram och efterfrågas tillräckligt av centrala forskningsaktörer och att medelstildelningen för konkurrensutsatt forskning successivt har hårdnat.

Som Börjeson & Johansson (2014:4-5) understryker har begreppet praktikforskning inte haft det genomslag i Sverige som det haft i de andra nordiska länderna (se t.ex. Marthinsen & Julkunen 2012). Det har med all sannolikhet inte att göra med innehållsmässiga invändningar om värdet och utmaningarna med en praktikinriktad forskning inom socialt arbete utan hänger mer ihop med den specifikt svenska utvecklingen och dragkampen om kunskapsinriktningen som jag beskrivit i detta kapitel. Fokus i den svenska förståelsen av kunskapsutvecklingen av socialt arbete har på ett alltför ensidigt vis kretsats kring innebörder och intressekonflikter kring begreppet evidensbaserad praktik inom socialt arbete (Bergmark & Lundström 2007, Bergmark et al. 2012, Denvall & Johansson 2012, Johansson et al. 2015).

Utan tvekan finns det drag och utmaningar även för svenska förhållanden i den forskningsinriktning som internationellt numera benämns som *practice research* i socialt arbete (Marthinsen & Julkunen 2012, Epstein et al. 2015). Denna inriktning på praktikforskning har många likheter och kopplingar till andra samhällsvetenskapliga forskningstraditioner som betonar partiparticipatoriska och aktionsinriktade inslag. Praktikforskningen utgår från en uttalad relationsbaserad forskningsprocess där medaktörer som professionella utförare och målgrupper för sociala insatser förväntas vara medaktörer i hela forskningsprocessen, från initiering och problemformulering till implementering och utprovande av nya sociala praktiker (se t.ex. Julkunen 2011,

Julkunen 2014, Julkunen & Uggerhøj 2016). Mycket av den forskning som bedrivs i socialt arbete måste på ett naturligt sätt baseras på de erfarenheter och synsätt som såväl professionella som berörda medborgare kan bidra med. Det handlar ytterst om legitimitet, etik och kunskapssyn i den sociala forskningen. Genom ett mer mångfacetterat aktörsperspektiv ges förutsättningar för såväl en breddning som fördjupning av förståelsen för det sociala arbetets insatser.

Med detta sagt vill jag avslutningsvis fortsatt plädera för en öppen och pluralistisk kunskapssyn i forskning om det sociala arbetets villkor och konsekvenser. Ytterst handlar det om att det behövs olika slags kunskaper och metoder för att belysa olika slags problem och frågeställningar. Tveklöst behövs breda samhällsanalyser som strukturellt förmår att placera in sociala insatser i sitt relevanta sammanhang. Det behövs strikta kontrollerade effektstudier för att följa upp värdet av specifika åtgärder och metoder. Men det behövs också studier som förmår avtäckta kvalitativa innebörder och perspektiv för inblandade parter. Experiment och utforskande av alternativa sociala praktiker har en gränsöverskridande förmåga att förflytta fokus bortom invanda föreställningar och handlingssätt. Ett sådant öppet och sökande vetenskapligt förhållningssätt måste bejaka forskningens samhällspåverkande roll liksom den vardagliga praktikens möjligheter och begränsningar och värdet av enskilda människors livserfarenheter. Särskilt utsatta gruppers perspektiv på sociala insatser har visat sig vara bestående eftersatt (Johansson et al. 2015).

Min egen erfarenhet av att kombinera olika metoder och forskningsperspektiv har styrkt mig i uppfattningen att komplexa samhällsfrågor belyses bäst genom en multidimensionell forskningsansats (se t.ex. Salonen 2012, Salonen 2015b). Jag ser det som en uppenbar fara med kunskapsanspråk och definitioner i stil med ”evidensbaserad forskning” eller ”praktikforskning” genom att de låser in och begränsar den ständigt föränderliga komplexitet som det sociala arbetets forskning har att förhålla sig till.

Referenser

- Bergmark, Anders & Lundström, Tommy (2007) 'Kartan och terrängen. Om evidensbaserad praktik (EBP) som ideal och verklighet', i *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14: 77-82.
- Bergmark, Anders, Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2012) 'The Mismatch between the Map and the Terrain – Evidence-based Social Work in Sweden', in *European Journal of Social Work* 15(4):598-609.
- Brante, Thomas, Johnsson, Eva, Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart G. (2015) *Professionerna i kunskapsambället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Börjeson, Martin & Johansson, Kerstin (2014) 'In search for a model for knowledge production and practice research in Swedish social work', in *Nordic Social Work*, published online 18 Aug. 2014.
- Dellgran, Peter & Höjer, Staffan (2000) *Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete*. Diss. Inst. för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Denvall, Verner & Johansson, Kerstin (2012) 'Kejsarens nya kläder – implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete', i *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 1/2012.
- Denvall, Verner, Lernå, Lena & Nordesjö, Kjetil (2014) *Föränderliga strukturer. Organisering för kunskapsbaserad socialtjänst i Kronobergs och Kalmar län 2003-2013*. Nr 1/2014 Rapportserie i socialt arbete, Linnéuniversitetet.
- Dominelli, Lena (2010) *Social Work in a Globalizing World*. Cambridge: Polity Press.
- Ds 2014:9. *En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Socialdepartementet.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Epstein, Irwin, Fisher, Mike, Julkunen, Ilse, Uggerhøj, Lars, Austin, Michael J. & Sim, Timothy (2015) 'The New York Statement on the Evolving Definition of Practice Research Designed for Continuing Dialogue: A Bulletin From the 3rd International Conference on Practice Research', in *Research on Social Work Practice* Vol. 25(6):711-714.

Evetts, Julia (2013) 'Professionalism: Value and ideology', in *Current Sociology Review* 61(5-6) pp. 778-796.

Hvinden, Björn & Johansson, Håkan (eds.) (2007) *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.

Högskoleverket (2003) *Social omsorgsutbildning och socionomutbildning – en översyn*. Stockholm: Högskoleverkets rapportserie 2003:29 R.

Johansson, Kerstin (2013) 'Kunskapsutveckling, makt och styrning', i Linde, Stig & Kerstin Svensson (red.) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter*. Stockholm: Liber.

Johansson, Kerstin (2014) 'Praktikforskning: ett sätt att möta behovet av kunskapsutveckling i socialt arbete', i Hermelin, Brita (red.) *Kommunstrategiska perspektiv: demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. CKS-rapport, Centrum för kommunstrategiska studier, No. 2014:1, Linköpings universitet.

Johansson, Kerstin, Denvall, Verner & Vedung, Evert (2015) 'After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client', in *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(2): 69-88.

Julkunen, Ilse (2011) 'Knowledge production processes in practice research: Outcomes and critical elements', in *Social Work & Society* 9:60-75.

Julkunen, Ilse (2014) 'Praktikforskning i ett relationsperspektiv', i *Janus* vol. 22 (1):77-83.

Julkunen, Ilse & Uggerhøj, Lars (2016) 'Negotiating Practice Research', in *Journal of Teaching in Social Work* Vol. 36, No.1:6-10.

Kangas, Olli & Palme, Joakim (eds.) (2005) *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave.

Lorenz, Walter (1996) *Socialt arbete i ett föränderligt Europa*. Uddevalla: Daidalos.

Lorenz, Walter (2014) 'Is history repeating itself? Reinventing social work's role in ensuring social solidarity under conditions of globalization', in Harrikari et al. (eds.) *Social Change and Social Work. The Changing Societal Conditions of Social Work in Time and Place*. Aldershot: Ashgate.

Marthinsen, Edgar & Julkunen, Ilse (2012) *Practice Research in Nordic Social Work Knowledge Production in Transition*. London: Critical Studies in Socio-Cultural Diversity. Whiting and Birch.

Månsson, Sven-Axel (2010) 'Kunskapsutveckling i socialtjänsten – drar vi åt samma håll?', I *Socionomen* Nr. 8 s. 4-9.

Odbrott, Göran (2005) 'Att erkänna den andres kunskaper', supplement i *Social Qrage* nr. 6 2005.

Prop. 2014/2015:1. *Budgetproposition för 2015*. Regeringen.

Rantakeisu, Ulla, Kuusela, Kirsti & Karlsson, Lis-Bodil (red.) (2013) *Utsatthet, marginalisering och utanförskap*. Lund: Studentlitteratur.

Rogowski, Steve (2010) *Social Work. The rise and fall of a profession?* Bristol: Policy Press.

Sackett, David L. (2000) *Evidence-based medicine: how to practice and teach EBM, 2:a upplagan*. Edinburgh: Churchill Livingstone.

Salonen, Tapio (red.) (2005) *Rena Rama Sociorama – kunskapsutveckling mellan universitet och socialtjänst*. Rapportserie I socialt arbete Nr. 3 2005, Växjö universitet.

Salonen, Tapio (red.) (2011) *Hela staden. Social hållbarhet eller disintegration*. Umeå: Boréa förlag.

Salonen, Tapio (2015a) 'Socialt arbete och ekonomisk utsatthet I ett strukturellt samhällsperspektiv', i Lalander Philip. & Bengt Svensson (red.) *Perspektiv på social utsatthet*. Lund: Studentlitteratur.

Salonen, Tapio (red.) (2015b) *Nyttan med allmännyttan*. Stockholm: Liber.

SKL (2010) *Kunskap till praktik i praktiken*. Delrapport 2010-09-30, www.skl.se

Socialstyrelsen (2005) *På väg mot socialtjänstuniversitetet – en uppföljning av socialstyrelsens stöd till strukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten 2002-2004*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. Slutbetänkande av Utredningen för en kunskapsbaserad socialtjänst. Stockholm: Socialdepartementet.

Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*. Stockholm.

Sunesson, Sune, Blomberg, Staffan, Edebalk, Per Gunnar, Harrysson, Lars, Magnusson, Jan, Meeuwisse, Anna, Petersson, Jan & Salonen, Tapio (1998) 'The flight from universalism', in *European Journal of Social Work* Vol. 1 (1):19-29.

Svallfors, Stefan & Taylor Gooby, Peter (eds.) (1999) *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. London: Routledge.

Svensson, Kerstin, Ulmestig, Rickard & Johnsson, Eva (2008) *Kommer man vidare om man går i cirkel? Erfarenheter av och uppfattningar om Socioramacirklar, en arbetsmetod inom Sociorama Kronoberg*. FoU-rapport 2008:7, FOU-Välfärd i Södra Småland.

Weiss-Gal, Idit & Welbourne, Penelope (2008) 'The professionalisation of social work: a cross-national exploration', in *International Journal of Social Welfare* 2008:17: 281-290.