

Socialt arbete under 20 år – En verksamhet i rörelse

Inledning

Det är ett grannliga uppdrag att försöka beskriva hur det sociala arbetet förändrats under de senaste 20 åren? I synnerhet är det en synnerligen komplex fråga att besvara då det finns många svar beroende på vilket perspektiv som väljs och utifrån vems horisont det vill säga forskarens, praktikern eller varför inte människan som av olika skäl har kontakt med socialtjänsten. Viktigt att framhålla är att bilden som mejslas fram i den här texten är min bild. Sannolikt kan en del aspekter som lyfts fram vara igenkännande.

Ambitionen är inte att förmedla en historisk exposé över socialt arbete. Det kan dock konstateras att ”socialt arbete” riktat mot samhällets mest utsatta haft olika uttrycksformer under de senaste 100 åren. Allteftersom välfärdssamhället utvecklades, från 1910-talet till idag, har det sociala arbetet successivt institutionaliserats och specialiserats. Den här artikeln kommer i huvudsak att fokusera på de senaste 20 åren och om man kan skönja några noterbara förändringar.

Initialt måste understrykas att socialt arbete inte ”verkar” i ett slutet rum. Socialt arbete ingår i en samhällelig kontext och är en del av samhället. Ett samhälle som är i ständig rörelse. Socialtjänstens Individ- och familjeomsorg (IFO) som står i fokus i den här artikeln, är den samtida benämningen på socialt arbete och dess syfte och funktion är att fungera som samhällets yttersta skyddsnet för människor som av olika skäl behöver hjälp- och stödsatser av samhället för att reda ut sin situation. Det här är viktigt att ha i åtanke vid den fortsatta läsningen av den här texten.

För att få förståelse för på vilket sätt socialt arbete förändrats kommer några begrepp vara centrala som *ekonomisering*, *administration*, *kunskapssamhället* samt *New Public Management (NPM)*. Begreppen och dess påverkansgrad har enligt min uppfattning haft stort inflytande på det sociala arbetets inriktning vilket kommer att utvecklas närmare. I den här texten problematiseras socialt arbete i en mer generell mening.

Ekonomisering

De första måtten och stegen mot ekonomiseringen av arbetet inom offentliga sektorn, som IFO är en del av, togs redan under 1990-talet då cheferna tilldelades bland annat budgetansvar. Denna utveckling satte rejäl fart i början av 2000-talet och är idag vardag. Viktigt att understryka är att jag inte bedömer att det var bättre för. Det var annorlunda. Givet att det arbete som bedrivs inom kommunerna kostar pengar. Ekonomiseringen har inneburit att man sannolikt har bättre kontroll över ”utflödet” av skattemedel. Den stora frågan är till vilket pris? Det är mer regel än undantag att enheterna åtminstone inom det sociala området den så kallade ”mjuka sektorn” är underbudgeterade. Det som idag är stötande är att den hårt drivna ekonomiseringen som lett till att hålla budget är överordnat allt annat och det gäller för övrigt inom alla kommunala verksamhetsområden. Förändringarna inom den offentliga sektorn som tydligast växt fram under de senaste 20 åren handlar idag i huvudsak om de så kallade ekonomivärdena till exempel kostnadseffektivitet och produktivitet. Ekonomiseringen har också bidragit till utökad kontroll och granskning. Det finns en samhällstrend sedan flera decennier som riktats mot att så gott som allt vi gör (både privat och i arbetslivet) ska kunna bli föremål för mätning, utvärdering, redovisning, granskning och kontroll (Forsell, Ivarsson Westerberg, 2015).

a noterbara förändringar.

Initialt måste understrykas att socialt arbete inte ”verkar” i ett slutet rum. Socialt arbete ingår i en samhällelig kontext och är en del av samhället. Ett samhälle som är i ständig rörelse. Socialtjänstens Individ- och familjeomsorg (IFO) som står i fokus i den här artikeln, är den samtida benämningen på socialt arbete och dess syfte och funktion är att fungera som samhällets yttersta skyddsnät för människor som av olika skäl behöver hjälp- och stödsatser av samhället för att reda ut sin situation. Det här är viktigt att ha i åtanke vid den fortsatta läsningen av den här texten.

För att få förståelse för på vilket sätt socialt arbete förändrats kommer några begrepp vara centrala som *ekonomisering*, *administration*, *kunskapssamhället* samt *New Public Management (NPM)*. Begreppen och dess påverkansgrad har enligt min uppfattning haft stort inflytande på det sociala arbetets inriktning vilket kommer att utvecklas närmare. I den här texten problematiseras socialt arbete i en mer generell mening.

Ekonomisering

De första måtten och stegen mot ekonomiseringen av arbetet inom offentliga sektorn, som IFO är en del av, togs redan under 1990-talet då cheferna tilldelades bland annat budgetansvar. Denna utveckling satte rejäl fart i början av 2000-talet och är idag vardag. Viktigt att understryka är att jag inte bedömer att det var bättre för. Det var annorlunda. Givet att det arbete som bedrivs inom kommunerna kostar pengar. Ekonomiseringen har inneburit att man sannolikt har bättre kontroll över ”utflödet” av skattemedel. Den stora frågan är till vilket pris? Det är mer regel än undantag att enheterna åtminstone inom det sociala området den så kallade ”mjuka sektorn” är underbudgeterade. Det som idag är stötande är att den hårt drivna ekonomiseringen som lett till att hålla budget är överordnat allt annat och det gäller för övrigt inom alla kommunala verksamhetsområden. Förändringarna inom den offentliga sektorn som tydligast växt fram under de senaste 20 åren handlar idag i huvudsak om de så kallade ekonomivärdena till exempel kostnadseffektivitet och produktivitet. Ekonomiseringen har också bidragit till utökad kontroll och granskning. Det finns en samhällstrend sedan flera decennier som riktats mot att så gott som allt vi gör (både privat och i arbetslivet) ska kunna bli föremål för mätning, utvärdering, redovisning, granskning och kontroll (Forsell, Ivarsson Westerberg, 2015).

Administration

Som en följd av att de kommunala enheterna, både kvartalsvis och årsvis, ska redovisa hur de tilldelade medlen använts har administrationen ökat och det är ytterst enhetscheferna som tilldelats ansvaret att se till att budgeten hålls. Åtminstone finns det en upplevelse av att administrationen ökat eftersom tidigare yrkesgrupper som sekreterare och administratörer inte längre finns kvar inom organisationerna. Under de senaste decennierna har organisationerna alltmer ”plattats till”. Det som således ska göras internt utan tidigare stödfunktioner är att mata in olika uppgifter i digitala verksamhetssystem. Uppgifter som sedan ska redovisas uppåt (till politiker) i organisationen. Komplettera bilden med att yrkesgruppen socialsekreterare ägnar en väsentlig del av arbetstiden till någon form av administration. Det som åsyftas är floran av exempelvis utrednings- och bedömningsinstrument, skattningsskalor, checklistor, ärendehandläggning och så vidare. Sammantaget upptar detta ifyllnadsarbete en väsentlig del

av arbetstiden. Olika rapporteringar har gjort gällande att denna arbetsbörda ökat under de senaste 20 åren.

Kunskapssamhället

Avsikten med detta avsnitt är inte att misskreditera de professionaliseringsinsatser som görs inom det sociala området. Redan Centralförbundet för Socialt arbete som bildades 1903 lyfte fram betydelsen av både kvalitativ och kvantitativ kunskap för att kunna utveckla det sociala arbetet. Ett viktigt steg mot att försöka utveckla kunskapsbasen inom den sociala yrkespraktiken var att det vid millennieskiftet och åren framåt inrättades FoU-enheter på många håll i Sverige vilka oftast var samägda och knutna till en region. Statsbidrag underlättade initialt etableringen. Avsikten var skapa en infrastruktur för att kunna iscensätta Evidensbaserad praktik i socialt arbete (EBP) som successivt började byggas upp från omkring 2008. Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevården inryms i strävanden att utveckla missbruksvården. En underförstådd avsikt med inrättandet av Evidensbaserad praktik i socialt arbete och Nationella riktlinjer, vilket även förekommer inom många andra samhällsområden, var att det sociala arbetet skulle bli tydligare och mer transparent och därmed bli möjlig att granska.

En kommentar gällande inrättandet av FoU-enheter var att enheterna också ”såg något annat” som blev alltmer tydligt och det var den underström av erfarenhetsbaserad kunskap som ”producerades” genom det dagliga arbetet. Erfarenhetsbaserad kunskap är en kombination av teoretisk kunskap, den erfarenhet man skapar i mötet med människor i den sociala yrkespraktiken, att se variationer och avvikelser, samt att som professionell ha intuition och personlig mognad. Kunskapsformen byggs upp under åren i yrket och i samverkan med kolleger med längre erfarenhet (Tillberg, 2014). Många av de FoU-rapporter som publicerats genom åren vittnar om detta (www.fouvalfard.org).

New Public Management (NPM)

Ekonomiseringen och som en följd av detta den ökande administrationen inom socialt arbete bör förstås i den större kontexten NPM. Ursprungligen (1980/1990-tal) myntades NPM som en samlande etikett på ett antal olika förändringar i styrning, ledning och organisering som skett inom OECD:s förvaltningar. Man hade noterat sju varianter av modeller som handlade om intern styrning och marknad i förvaltningarna som kunde samsas under detta nya sätt att leda. Dessa varianter var:

- Införande av mindre enheter, resultatenheter
- Införande av interna marknader
- Fokus på lednings- och styrningspraktiker från privat näringsliv
- Ökad budgetdisciplin, kostnadsmedvetenhet
- Betoning på direkt ledarskap
- Uttalade formella mätbara standarder och mål, mätning av prestationer
- Ökad betoning av produktivitet

Källa: Forsell, Ivarsson Westerberg, 2015.

Främsta fokus inom NPM vilket genomsyrar en stor del av den offentliga administrationen är ekonomiska resultat. En reflektion i sammanhanget är att det är stor diskrepans mellan faktiska resultat i enskilda ärenden och ekonomiska resultat. Det är viktigt i beskrivningen av utvecklingen inom socialt arbete de senaste 20 åren att ha koll på de övergripande strömningar som påverkat det sociala arbetet. En utveckling som även påverkat många andra samhällsområden som exempelvis sjukvården, skolan och polisen.

Sammantaget, och som en effekt av NPM förefaller socialt arbete idag verka i ett tidevarv med en ökande förpappning (Bornemark, 2020) som påverkar kärnverksamheten det vill säga hjälpa och stödja människor (förenklat uttryckt). Framväxten av utredningsverktyg, manualer, checklistor, policys och så vidare bör ses i ljuset av detta. Socialt arbete synes som en följd av detta blivit alltmer teknifierat. Det som riskerar ha förlorats i denna process är utvecklandet av omdömet (Bornemark, 2020) eftersom i det system som inspirerats av NPM inte finns tillit till professionens omdöme. Professionen ska lyda order och vara granskningsbar. Sammantaget har förpappningen i någon mening bidragit till att utrymmet i vardagen för reflektion, flexibilitet och innovation alltmer minskat.

Professionen

Om det inte framgått tidigare så vill jag framhålla att jag vurmar för professionen. Antar att flertalet sökt sig till IFO för att de vill ”hjälpa och stödja människor att ta sig ur svåra livssituationer”. Vad som framkommit i diverse studier under de senaste åren är att det är många behov som socialsekreterare ska balansera och tillfredsställa i vardagen. I FoU rapporten *Socialt arbete i rörelse (2016)* blev det tydligt:

- socialsekreterare ska hantera är organisationens behov,
- Socialstyrelsens behov
- samarbetsparters behov samt
- klienternas behov
- komplettera detta med socialsekreterarnas upplevelse av att administrationsbördan under de senaste 10 – 15 åren växt i omfång på bekostnad av den tid som ägnas åt klientarbete.

Idag finns det en skillnad mellan den sociala yrkespraktikens behov och den statliga normeringen av det sociala arbetet. Ett konstaterande som lyfts fram av många forskare inom det sociala området är att handlingsutrymmet för socialsekreterarna avsevärt begränsats som en följd av ekonomismen vilket också begränsat yrkesgruppens handlingsutrymme.

En viktig fråga idag är om det finns andra sätt att utforma det sociala arbetet riktat mot de grupper som har en svag position i välfärdssamhället? Det är dags för professionen socialarbetare att sätta ner foten och beskriva vad förändringarna i samhället bidragit till för stora grupper i samhället och inte minst kraftfullare formulera sin tolkning av vad socialt arbete är för något idag 2021.

Avslutningsvis

En gång i tiden, tidigt 1900-tal, fanns ambitionen med socialt arbete att bygga broar mellan olika samhällsgrupper. Då tidigt 1900-tal var Sverige ett fattigt samhälle och präglad av sociala motsättningar. Sverige var ett mycket ojämnt samhälle. Fattigdomskonferensen 1906 som genomfördes på initiativ av Centralförbundet för socialt arbete (CSA) samlade ett 1000-tal delegater från olika delar av Sverige vilka vittnade om fattigdomen och armodet. Konferensen bidrog till att den sociala frågan hamnade på den politiska dagordningen. Successivt formades ett stabilare samhälle som vilade på en generell välfärdspolitik som omfattar alla. Utvecklingen av den offentliga sektorn och välfärdssamhället tog rejäl fart efter andra världskriget slut. Idag till skillnad från tidigt 1900-tal är det sociala arbetet institutionaliserat, mekaniserat och skattefinansierat. Fortfarande är Sverige ett ojämnt samhälle och därtill ett segregerat

samhälle. Människor som möter IFO benämns klienter och kategoriseras i ”lätta” eller ”svåra” ärenden”. Samhället tycks också ha blivit fyrkantigare och inträdesbiljetten (betyg, utbildning, fast inkomst, goda referenser också vidare) för att komma in i stugvärmen/samhället har blivit allt högre. Den fråga man kan ställa sig även idag är vart tog brobyggandet mellan människor vägen i vilket socialtjänsten skulle vara ett medel.

Det finns idag starka skäl att återerövra det som formulerades tydligt i Socialtjänstens portalparagraf (1982).

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas
- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Textförfattare: Anders Arnsvik, Socionom/Masterexamen i socialt arbete

Källor

Bornemark, J, (2020). *Horisonten finns alltid kvar. Om det bortglömda omdömet*. Volante.

Björktomta, S-B & Arnsvik, A. *Socialt arbete – i rörelse*. Forskningsrapport 2016:4. FoU Nordväst. www.fou-nordvast.se

Forsell, A, Ivarsson Westerberg, A. (2015). *Administrationssamhället*. Studentlitteratur

FoU Valfärd – www.fouvalfard.org

Tillberg, Victor, L. (2014). *Kvalitetsjakten. Om professionalitet i välfärden*. Arenidé, Premiss förlag.