



LUND UNIVERSITY

En nordisk modell i socialt arbete och utbildning?

Meeuwisse, Anna; Swärd, Hans

2002

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Meeuwisse, A., & Swärd, H. (2002). *En nordisk modell i socialt arbete och utbildning?* (Working paper-serien). Lunds universitet : Socialhögskolan. http://www.soch.lu.se/images/Socialhogskolan/WP2002_1.pdf

Total number of authors:

2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

En nordisk modell i social arbete och utbildning?

ANNA MEEUWISSE, FD

E-post: anna.meeuwisse@soch.lu.se

HANS SWÄRD, PROFESSOR

E-post: hans.sward@soch.lu.se

*Forskaravdelningen, Socialhögskolan, Lunds universitet
Box 23, 221 00 Lund*

*Working-paper serien 2002: 1
ISBN 91-89604-14-8*

Bakgrund

Sedan andra världskriget har det vuxit fram ett stort antal nordiska samarbetsorganisationer inom socialt arbete. Inom *utbildningsområdet* finns t.ex. Nordiska Socialhögskolekommittén som bildades 1965. Inom det *praktiska sociala arbetet* har socialarbetarförbunden bildat Nordiska Socionomförbundens Samarbetskommitté som också sedan 1981 ger ut tidskriften *Nordisk Socialt Arbeid*. Inom *forskningen i socialt arbete* har det bildats FORSA-föreningar och det finns också en gemensam nordisk organisation för dessa föreningar. På ministernivå finns Nordiska ministerrådet som har en särskild social kommitté. Även kommunerna har sina samarbetsorganisationer i Norden, och härutöver finns ett stort antal nordiska samarbetsorganisationer inom olika specialområden med anknytning till socialt arbete som t.ex. Nordiska Nämnden för Alkohol- och Drogforskning. Varför har alla dessa samarbetsorganisationer bildats?

När man läser programförklaringarna och jubileumsskrifterna talas det om att vi i Norden är förenade genom den geografiska närheten, en delvis liknande historia, och genom likartade språk som gör kommunikation möjlig och underlättar ett nordiskt utbyte. Men utöver detta talas det ibland lite svepande om vissa gemensamma särdrag i det sociala arbetet. Det verkar alltså finnas mer eller mindre uttalade föreställningar om att det sociala arbetet i Norden skiljer sig från andra länder och att vi därför både kan ha glädje och nytta av ett nordiskt erfarenhetsutbyte. En annan bakomliggande tanke kan vara att de nordiska samarbetsorganisationerna skall företräda Norden som en enad röst i internationella sammanhang, vilket kan ge större styrka än om vart och ett av länderna skulle tala för sig självt. Och när den Nordiska Socialhögskolekommittén bildades talades det om möjligheterna att ordna gemensamma gästföreläsningar mellan de olika högskolorna och om att skapa egna läroböcker som förmedlar det nordiska perspektivet i socialt arbete som ett komplement till den dominerande anglosaxiska litteraturen. Ibland stöter man på uttryck som den "nordiska" eller "skandinaviska modellen i socialt arbete".

Men vad innebär egentligen det här nordiska perspektivet och kan man gå så långt som att tala om en nordisk modell i socialt arbete och utbildning?

Många av de nordiska samarbetsorganisationerna för socialt arbete har funnits i mer än ett kvartssekel. När de startade var situationen annorlunda än i dag: då fanns tron på en stark stat, den socialdemokratiska "folkhemstanken" och tron på den sociala ingenjörskonsten.

Kanske var det då också relevant att tala om en nordisk eller skandinavisk modell för socialt arbete - åtminstone på ambitionsplanet. Men hur är det i dag i europeiseringens och globaliseringens tidevarv med välfärdsstatliga förändringar och resursåstramningar, decentralisering och marknadsorientering? Är det fortfarande relevant att tala om en skandinavisk modell för socialt arbetet?

Vi blev så nyfikna på den frågan att vi började skissa på ett forskningsprojekt som vi ännu inte aktivt påbörjat eller fått finansiering till, men som vi funderat en hel del kring. Vi kan inte ge några svar på frågan om det sociala arbetets nordiska särdrag men vi kan diskutera omkring frågan och redovisa skäl som åberopats både för och emot en sådan modell. Egentligen är frågan mer komplicerad än vår presentation ger intryck av, vi har för tydlighetens skull renodlat resonemangen. En del av de argument vi redovisar som stöd för en nordisk modell i socialt arbete kan t ex också åberopas som motargument och vice versa.

Argument för:

Det är inte bara vi i Norden som brukar tala om en nordisk tradition i socialt arbete utan också utomstående betraktare har gjort det. Walter Lorenz (1994) hävdar i den uppmärksammade boken *Social Work in a Changing Europe* att olika typer av välfärdsmodeller frambringa olika sätt att lösa nya sociala problem. Han lanserar tanken att de välfärdstypologier som bl.a. teoretiker som Titmuss (1974) och Esping-Anderson (1990) har beskrivit, kan användas för analys av olika länders sätt att organisera socialt arbete. Välfärdsmodellerna avgör enligt detta resonemang själva förutsättningarna för det sociala arbetet och bestämmer hur det i praktiken kommer att utvecklas. Den skandinaviska välfärdsmodellen brukar anses karaktäriseras av generös offentlig finansiering och relativt höga kostnader för välfärden, universalism (omfattar i princip alla medborgare), starka sociala medborgerliga rättigheter och en preventiv socialpolitik.

En av de fyra modeller för socialt arbete som Lorenz skisserar är "den skandinaviska modellen", som till skillnad från "restmodellen", den "korporativa" och den "rudimentära" modellen utmärks av just allomfattande social service. I den skandinaviska modellen är social- och vårdarbetarna huvudsakligen anställda inom den offentliga sektorn, som har tagit över en rad informella vårdfunktioner. Kraven på starkt statligt ansvar, universalism och solidaritet har medfört att marknadens och familjens betydelse för det sociala arbetet är mindre än i andra välfärdssystem. Följande drag anses vara typiska för den skandinaviska modellen:

- Istället för marknaden och familjen spelar *kommunerna* en central roll som välfärdsproducenter och organisatörer av det sociala arbetet
- Socialarbetarna är i huvudsak *offentligt anställda*
- En *omfattande offentlig social verksamhet* som omfattar allt från förebyggande åtgärder till arbete med människor som är bärare av sociala problem
- Många socialarbetare och experter som *samarbetar*
- Socialarbetarna har hög *status och makt*

Till skillnad från den skandinaviska modellen har ”restmodellen” en kliven attityd till välfärden och staten fyller i luckorna som återstår när privata initiativ inte räcker till. Socialarbetarnas insatser inriktas mot fattiga familjer och innefattar sällan förebyggande, integrerande och generella åtgärder. I Storbritannien finns enligt Lorenz många drag av denna modell. Socialarbetarna där får ofta syssla med kontroll, akuta ingripande och tillsyn av att arbetsmoralen upprätthålls, medan den frivilliga sektorn och andra yrkesgrupper än socialarbetarna står för det förebyggande arbetet.

”Den korporativa modellen” utgår i hög grad från yrkesanknutna förmåner och bygger på en korporativistisk samhällsorganisation som innebär att socialstaten delegerar välfärds- och försäkringsansvaret till yrkesbaserade, religiösa och frivilliga organisationer. Denna modell bygger på subsidiaritetsprincipen vars företrädare hävdar att sociala problem så långt som möjligt skall och kan lösas utan inblandning från stat och marknad. I t.ex. Österrike, Tyskland, Nederländerna och Schweiz finns det ett korporativistiskt arv. De offentligtanställda socialarbetarna får ofta sköta sociala kontrolluppgifter medan andra uppgifter sköts av olika korporativa organ.

I ”den rudimentära välfärdsmodellen” slutligen är det sociala arbetet dåligt organiserat och gränserna mellan informell och formell vård suddiga. Portugal, Spanien och Grekland är exempel på länder som i vissa avseenden kan hänföras till denna modell.

Lorenz är kanske den som tydligast uppmärksammat kopplingen mellan välfärdsmodeller och det sociala arbetet, men många nordiska forskare har indirekt pekat på sambanden (se t ex för Nordens del Anttonen & Sipilä 1996; Sipilä (ed)1997; Kangas 1994; Kvist 1999; Olsson 1993). Flera forskare har också pekat på tydliga nordiska drag inom vissa delar av det sociala arbetet, t ex inom barnvården (Hort & McMurphy 1997; Hessle & Vinnerljung 1999; Gilbert (ed) 1997; Gould 1988).

Låt oss titta lite närmare på de olika argumenten för att det skulle finnas en skandinavisk modell för socialt arbete.

1. Kommunernas roll - Det kommunala självstyret

I Norden har kommunerna av tradition haft en ovanligt stark ställning som välfärdsproducenter vilket ibland också framhålls som ett särdrag i jämförelse med andra länder. Den kommunala sektorn har ansvaret för de direkta insatserna på välfärdsområdet i form av t.ex. hälso- och sjukvård, socialtjänst, grund- och gymnasieskolor, äldreomsorg osv. Den stora expansionen inom socialt arbete har dock främst skett under efterkrigstiden och det är då den stora gruppen av utbildade socialarbetare har anställts inom kommunerna. Kommunernas starka ställning återspeglas bl.a. i uttryck som "lokal socialpolitik", "välfärdstjänstproducerande kommuner" och en "allomfattande socialtjänst". Inte minst den kommunala *socialtjänsten* har länge haft en i internationellt avseende unik position. Det betraktas ibland som ett kännetecken för de nordiska länderna att medborgaren ofta möter välfärdsstaten i form av en professionell socialarbetare i kommunal tjänst (Abrahamson 2001).

2. Socialarbetarna är i huvudsak offentligt anställda

Inför den nordiska socialhögskolekommitténs 25-årsjubileum 1991 gavs en jubileumsskrift ut. En av artikelförfattarna menar att man kan se två särdrag i utbildningen av socialarbetare i de fem nordiska länderna, nämligen betoningen av socialarbetarnas *tjänstemannaroll* och alla invånares *medborgerliga och sociala rättigheter* (Lindholm 1991 s. 114). Det tycks alltså finnas vissa nordiska drag i utbildningen. I en kategorisering av olika modeller i socialt arbetet beskriver Sverdrup (1989) något som hon kallar de "skandinaviska modellerna" eller "rättighetsmodellerna". Dessa modeller utgår till skillnad från de amerikanska från att det sociala arbetet utförs inom ramen för ett skandinaviskt förvaltningssystem, och i litteraturen behandlas sådant som vilka regler som gäller för ärendehantering, lagtillämpning och socialarbetarnas dubbelroll som både hjälpare och kontrollanter.

Att socialarbetarna utbildas för en tjänstemannaroll innebär också att de kommer att verka i de lokala byråkratierna inom välfärdsområdet och blir beroende av välfärdsstaten. I dessa kulturer tillägnar de sig snabbt ett *byråkratiskt tänkesätt*. När boken "Revolution på tjänstetid" som pläderar för samhällsarbete kom ut i Sverige mitten av 1970-talet (Ahlberg m.fl. 1976) porträtteras på bokens omslag en byråkratisk tjänsteman som forskansat sig bakom skrivbordet skyddad från allt för nära kontakter med klienterna. Radikala socialarbetare kritiserade den traditionella socialvården som bedrevs bakom skrivborden på kontorstid och inte kunde hjälpa klienterna. Men trots böcker som pläderar för socialt mobiliseringsarbete och ett annat förhållande till klienterna har förmodligen denna inriktning

aldrig fått någon större spridning i Norden vare sig i praktiken eller i socialarbetarutbildningen (Bergmark & Lundström 2000). Det har inte blivit någon revolution på tjänstetid. Tvärtom har det i Sverige på senare år förekommit en diskussion om de "tysta" socialarbetarna som inte alls har ställt upp och försvarat klienterna mot de nedskärningar, som många menar har drabbat de mest utsatta t.ex. de hemlösa. (Samhällsarbete och advokatfunktionen inom socialt arbete tycks ha ett mycket starkare fäste i länder som Holland och England.)

Den svenska etnologen Karin Salomonsson (1998) som undersökt visionära ideal och vardagliga realiteter i socialt arbete menar att 70-talets förändringskrav aldrig kom att innebära att initiativet överlämnades till medborgarna. Istället skapades mängder av nya kommunala försöksprojekt. Hon jämför det svenska sociala arbetet med Välfärdens IKEA. Folkhemstanken lever kvar och det finns ett stort utbud av produkter i form av olika försöksverksamheter och projekt. Kommunerna och tjänstemännen har aldrig släppt sitt grepp om verksamheten.

Trots det senaste decenniets diskussioner om marknadsanpassning, privatisering och frivilligorganisationernas ökande roll tycks det fortfarande vara så att de flesta socialarbetarna är anställda inom den offentliga sektorn. Det framgår av aktuell statistik som vi har specialbeställt från de olika ländernas statistiska centralbyråer. Även om det är svårt att göra jämförelser mellan de nordiska länderna bl a på grund av olika yrkesbeteckningar (det kan finnas felkällor i tabellen nedan), är tendensen ganska klar – det finns många socialarbetare i offentlig verksamhet och få i privat.

Antalet socionomer (eller motsvarande) i Sverige, Danmark, Finland och Norge enligt statistik från respektive länders statistiska centralbyråer/statistikcentraler (mars 01).

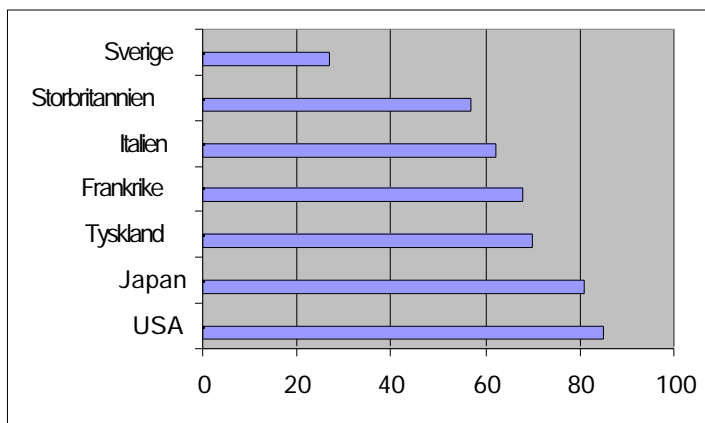
	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Antalet Socionomer i yrkesverksam ålder i respektive land	23.800	7. 119*	10.082	14.000
Befolkning, miljoner invånare	8,8	5,3	5,2	4,5
Antalet socionomer per 100.000 medborgare	270	134	194	311
Varav anställda i kommuner	72 %	67%	38%	82%
Staten	14 %	20%	18 %	3%
Privat	14 %	13%	15 %	14%
Uppgifter saknas om			29%	

anställningsförhållanden, arbetslösa m.m.				
---	--	--	--	--

* Avser utbildade socialrådgivare som arbetar inom socialt arbete

"Den socialdemokratiska välfärdsregimen", karakteriseras av att staten har en stark ställning som integrerande kraft i samhället, både i politiskt och socialt hänseende. Detta har bl a kommit till uttryck i stark tillit till – och folklig uppbackning för – offentliga lösningar på olika problem. Frivillighet har betraktats med viss skepsis, vilket dels bottnat i motstånd mot s k välgörenhet och privatisering, dels i professionell betänklighet. Det visar sig också att den frivilliga sektorn i Norden (här exemplifierat med Sverige) hittills inte fått någon större omfattning inom välfärdsstatens kärnområden – utbildning, vård och social omsorg.

Andelen verksamheter inom den frivilliga sektorn som drivs inom välfärdens "kärnområden". (Beräkningarna bygger på den frivilliga sektorns totala omsättning i procent.)



Källa: Lundström, T & Wijkström (1997) *The Nonprofit Sector in Sweden. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 11. Manchester: Manchester University Press s. 144.*

3. En omfattande offentlig social verksamhet som omfattar allt från förebyggande åtgärder till arbete med människor som är bärare av sociala problem

Kraven på den offentliga sektorns universalism och solidaritet har medfört att marknadens och familjens betydelse i det sociala arbetet har varit mycket mindre än i andra välfärdssystem. Tjänstemännen har tagit över en stor del av de informella vårdfunktioner som av tradition utförts av kvinnorna inom familjen. En aktiv arbetsmarknadspolitik, ett system som skyddar medborgarna mot inkomstbortfall, en bred offentlig servicesektor, en långtgående statlig reglering av sådana sektorer som bostadsmarknaden och ett system med höga skatter sägs vara andra exempel på nordiska särdrag. Att kommunerna tar så stort ansvar innebär en befrielse för medborgarna från beroende av privat välgörenhet. Det offentliga visar nämligen en relativt stor generositet mot de allra fattigaste.

Det har också ansetts vara statens ansvar att förebygga sociala problem. När nordiskt socialt arbete jämföras med andra länders framhålls att socialarbetarna här inte bara arbetar med uppenbara sociala problem, som i en del andra länder, utan också med förebyggande åtgärder. Den preventiva prägel brukar särskilt uppmärksammas när det gäller barnvården (se t.ex. Hesse & Vinnerljung 1999).

Men systemet anses också ha en baksida. Det finns en interventionsbenägenhet och ibland har det i internationell press hävdats att Sverige har världsrekord i antalet omhändertagna barn (Gould 1988 s 55). Social ingenjörskonst, vetenskapligt tänkande och expertkunskap har haft stor betydelse vilket inneburit en mindre grad av medborgar- eller brukarinflytande. Det innebär också att det funnits en stor tillit till tjänstemännen. Här fattar lokala politiker i kommunala nämnder - med underlag av socialarbetares utredningar- besluten om tvångsåtgärder, istället för jurister i statliga familjedomstolar som i flera andra länder. Just omfattningen av tvångsvården brukar också framhållas, inte minst inom barnvården (Olsson Hort 1997). Men det finns också en nordisk tradition med tvångsvård för vuxna missbrukare (vilket bl abeskrivs i en rapport från Nordiska nämnden för alkohol- och drogmisbruk, se Järvinen & Skretting 1994). På detta område ligger Sverige i täten och de svenska forskarna Anders Bergmark och Lars Oscarsson menar att Sverige intar en särställning och att svenska socialarbetares tilltro till ett paternalistiskt tvång är tämligen unikt (1999 s. 195). Det har också hävdats att den starka tilltron till den offentliga servicen och de offentligt anställda socialarbetarna inneburit att vi inte behövt bry oss om rättigheter och etiska frågor lika mycket som i andra system (Pettersson 2001).

4. *Många socialarbetare och experter som samarbetar*

Den omfattande välfärden och det förebyggande arbetet behöver många experter.

Karaktäristiskt för den skandinaviska modellen är enligt Walter Lorenz att de i huvudsakligen offentligt anställda socialarbetarna arbetar i nätverk eller team med andra tjänstemän på det lokala planet. De stora lokala välfärdsbyråkratierna leder till behov av samarbete och samordning både inom socialtjänstens område och med andra människobehandlande professioner. Mycket av de kommunalt anställda tjänstemännens tid går åt till samarbetsmöten, dokumentation och administration på bekostnad av direkta klientkontakter och fältarbete.

5. *Socialarbetarna har relativt hög status och makt*

Lorenz menar att skandinaviska socialarbetare har en relativt hög status och att deras åtgärder inte uppfattas som stigmatiserande i lika hög grad som i andra system. Detta skulle bl. a. bero på att många kvinnor är yrkesarbetande och efterfrågar kommunala tjänster som t.ex. barnomsorg och att det finns en tilltro till den offentliga servicen och till de offentligt anställda socialarbetarna. Anställnings- och maktförhållandena är andra förhållanden som gjort socialarbetarna till en stark grupp. Relativt starka fackföreningar och inte så mycket motsättningar inom yrkeskåren sägs vara andra förhållanden som bidragit till statusen. Den här argumentationen låter kanske inte helt övertygande och överensstämmer nog inte med många socialarbeters egna erfarenheter. Visst är socialarbetarna i många avseenden en stor, stark grupp med betydande makt i förhållande till klienterna, men lika ofta brukar det ju framhållas att de är tämligen maktlösa i det byråkratiskt och politiskt styrda förvaltningarna. Och har de särskilt hög status i samhället? Och är inte åtgärderna inom individ- och familjeomsorgen fortfarande kraftigt stigmatiserade? Sunesson (1990) har argumenterat för att både den svenska barnomsorgen och äldreomsorgen varit följsamma och låtit sina arbetsformer påverkas av samhällsutvecklingen, men han menar att individ- och familjeomsorgen trots sina ambitioner att reformera verksamheten fortfarande är organiserad kring sina traditionella fattigvårdsuppgifter och huvudsakligen vänder sig till små, marginaliserade grupper i samhället. Barnomsorgen och äldreomsorgen har på ett helt annat sätt än individ- och familjeomsorgen "sprängt sitt fattigvårdsskal", vidgat sin kundkrets och erbjuder numera "avstigmatiserad" service som uppfattas som tjänster för alla och har därför bred folklig förankring. Men om individ- och familjeomsorgen säger Sunesson: "Försöken att inne i den gamla fattigvårdsorganisationen tillämpa samma generalitets- och rättighetsprinciper som dominerar de moderna omsorgsområdena stöter ständigt mot

fattigvårdsskalet, behovsprövningen, tvångslagarna, felfinnandet, kontrollutövandet (Sunesson 1990:55)." Vi återkommer till den diskussionen, men därmed har vi kommit över till ett av argumenten mot att det skulle finnas en särskild nordisk modell i socialt arbete.

Argument emot:

Under senare tid har det både i internationell och nordisk forskning riktats vissa invändningar mot en del av de här argumenten. Den hävdas bl. a. att välfärdsmodeller förlorat i förklaringsvärde och inte längre är lika giltiga. Inte minst i Norden har samhällsutvecklingen och ideologiska omsvängningar bidragit till nya villkor för välfärdssamhället i allmänhet och för det sociala arbetet i synnerhet. Man talar om att ökad globalisering, internationalisering och marknadstänkande håller på att sudda ut nationella skillnader (Khan & Dominelli 2000; Penna, Paylor & Washington 2000; Pugh & Gould 2000). Utvecklingen beskrivs ofta i termer av övergång från generella till mer behovsprövade rättigheter, större tilltro till frivilligorganisationer som serviceleverantörer, större tilltro till marknadsmodeller och marknadsproducerad socialtjänst och social sponsring som ett sätt att finansiera välfärd (Sunesson et al 1998, Sunesson 2000, Gustafsson 2000, Lundström 2000).

En annan typ av invändning ifrågasätter kopplingen mellan socialpolitiska välfärdsmodeller och det sociala arbetet, och hävdar att det inte råder något självklart samband mellan vad Ivar Lødemel (1997) kallar "welfare regimes" och "poverty regimes".

Man kan också peka på å ena sidan kommunala skillnader och å andra sidan olika former av likriktningsprocesser.

1. Globalisering

En första typ av invändning hävdar att globaliseringsprocesser håller på att sudda ut nationella skillnader. I boken *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies* visar Esping- Andersen (1996) hur utrymmet för nationella åtgärder minskas i den allt mer globaliserade ekonomin, vilket även påverkar välutvecklade välfärdsstater som på grund av finansiella svårigheter och demografiska trender (bl.a. den åldrande befolkningen och dyra vårdkostnader för äldre/äldre) helt enkelt kommer att få svårigheter att klara sina åtaganden. Nationella gränser har i ett globaliserat Europa fått mindre betydelse och med en rörlig arbetskraft och flyktingströmmar över gränserna blir det i praktiken svårt att upprätthålla olika system för välfärden i Europa. Man kan också tala om en annan typ av globaliseringsprocesser. Globaliseringsprocesser i betydelsen att "sociala rörelsers organisering, mobilisering och kollektiva identitetsskapande i ännu högre grad än tidigare

lös gjorts från specifika geografiska platser" (Thörn, 1996 s 27). Det är fråga om internationaliseringsprocesser som innebär införlivning av idéer och praktiker från andra samhällen. I strukturella termer innebär förändringen att antalet tillgängliga och tänkbara organiseringsformer ökar, nu liksom för hundra år sedan då vi i Norden importerade sådana företeelser som baptism och pingstkyrka, nykterhetsrörelse, konsumentkooperation och fackföreningsrörelse. Den här typen av globaliseringsprocesser leder till att det uppstår nya organisationsformer och att också oförutsedda utrymmen för social förnyelse öppnas. På det sociala området har vi t ex på senare år importerat nya sociala rörelser som Independent Living-rörelsen och kooperativmodeller som innebär helt nya sätt att hantera sociala problem.

2. Ekonomiska och ideologiska förändringar

Under 1990-talet har det skett förändringar inom den nordiska välfärdssektorn som har påverkat det sociala arbetet. Man kan tala om en välfärdsstatens kris, en kris med både ekonomiska och ideologiska förtecken (Meeuwisse 1999). En del av den grundideologi om ett universellt trygghetssystem, som burit upp den nordiska välfärdsmodellen har därigenom ifrågasatts och det har sagts att välfärdsstaten hindrar de fria marknadskrafterna och undergräver enskilda initiativ på det sociala området.

Den norske sociologen Håkon Lorentzen (1994), som bedriver forskning om den skandinaviska frivilligsektorn, menar att dagens välfärdsstat kan analyseras på två konkurrerande sätt; det ena kan hänföras till en "rättighetstradition" - som länge varit det dominerande synsättet i Norden, det andra till "tillhörighetstraditionen" - som innebär en mer kritisk hållning till välfärdsstaten och som fått ökat utrymme i retoriken.

Den moderna välfärdsstaten ifrågasätts inte i rättighetstraditionen.

Rättighetsperspektivet bygger hårdraget på föreställningen att medborgarna har rättigheter som skall infrias av staten. Förhållandet mellan staten och den enskilde individen regleras av offentliga åtaganden och bidrag och skatter å den ena sidan, och individuella rättigheter som säkrar systemintegration å den andra. Problemet anses vara att arrangemanget kostar lite mer än vi har råd med eller är villiga att betala. Välfärdsstatens kris betraktas alltså som en ekonomisk kris som skall lösas med besparingar, effektivisering och rationalisering. Frivilliga insatser förknippas med välgörenhet och ett förlegat samhällssystem - som en anomali i välfärdsstaten. Att ersätta den generella välfärden med markandens eller civilsamhällets mekanismer och logik uppfattas som ett angrepp på den moraliska jämlikhetstanken, och anses bidra till ökad segregation.

Den sk tillhörighetstraditionen innebär däremot en välfärdsstatens kritik som ifrågasätter förhållandet mellan staten och "det civila samhället". Den moderna samhället anses befinna sig i en

djup kris, inte bara en ekonomisk utan även en moralisk kris som märks genom social upplösning och känslor av apati och maktlöshet. Det hävdas att en offentlig välfärdsapparat oavsett ekonomiska tillgångar står handfallen inför den grundläggande problematiken: professionella kan aldrig utgöra människors sociala nätverk och förmår inte skapa social identitet eller mening i livet. Problematiken låter sig med andra ord inte lösas med bättre ekonomi, fler rättigheter eller fler professionsutövare, utan kräver helt nya lösningar och perspektiv.

Det är naturligtvis ingen tillfällighet att den här typen av idéer om ökat civilt engagemang fick vind i seglen i Norden i början på 1990-talet, och att nya begrepp som "egenmakt", "empowerment", "social ekonomi", "partnerskap", "social sponsring" etc började dyka upp i debatten. Omständigheter som minskade offentliga resurser, försämringar i trygghetssystemen, hög arbetslöshet, längre sjukvårdsköer, brister i vård- och omsorgen, nya sociala problem, "politikerkandaler" bidrog till att de välfärdsstatliga arrangemangen började ifrågasättas från flera olika håll. I denna situation uppstod ett behov av nya synsätt, lösningar, modeller och allianser - och ett intresse för att pröva dem. Blickarna kom bl a att riktas mot olika typer av marknadslösningar och olika former av frivilligt socialt arbete.

De ökande kostnaderna för vård och omsorg och en allt äldre befolkning har alltså gjort att vi har fått en större benägenhet att konkurrensutsätta den kommunala sektorn och det offentliga välfärdsmonopolet är i princip avskaffat. Som Rolf Gustafsson (2000) konstaterar i sin bok *Välfärdstjänstearbetet* var det fram till slutet av 1980-talet självklart att vård och omsorg skulle regleras och bedrivas i offentlig regi. I dag har det blivit accepterat att lägga ut välfärdstjänstearbete på entreprenad. Inom välfärdstjänsteområdet är det i Sverige de vinstsyftande företagen som har ökat mest, särskilt de privat ägda aktiebolagen (Trydegård, 2001). I Stockholms stad har man nu till och med resonerat om att privatisera stora delar av individ- och familjeomsorgen – ett område som länge varit "fredat" eller ansetts som omöjligt att privatisera.

Den starka tilltron till staten som välfärdsproducent håller alltså på att överges i dag i Norden. Det finns en annan öppenhet för att människors behov av välfärd kan tillgodoses också på andra sätt än genom staten – (familjen, frivilliga organisationer och marknaden) dvs en öppenhet för att ansvaret för välfärden kan delas upp på olika aktörer.

Slutsatsen är att den här typen av förändringstendenser i praktiken håller att suddas ut skillnaderna mellan olika välfärdsmodeller och olika sätt att organisera socialt arbete på. Men det är alltså ännu bara fråga om begynnande tendenser, det finns knappast belägg för tydliga trender.

3. Särskilda fattigregimer?

En delvis annan typ av invändning ifrågasätter kopplingen mellan socialpolitiska välfärdsmodeller och det sociala arbetet, och hävdar att det inte råder något självklart samband mellan vad Ivar Lødemel (1997) kallar "welfare regimes" och "poverty regimes". Aktuella komparativa studier av socialbidragssystemen visar t ex att skillnaderna mellan olika välfärdsmodeller i detta avseende är mindre än man skulle föreställa sig och i konkreta variabler som ersättningsnivåer i relation till inkomstförlust närmar sig varandra hastigt (Heikkilä 2001, Kazepov & Sabatinelli 2001).

Håkan Johansson (2001) ifrågasätter den gängse bilden av svensk socialpolitik i sin avhandling i socialt arbete "I det sociala medborgarskapets skugga". Avhandlingen är en studie av rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen, och visar att socialbidragssystemet kraftigt avviker från kännetecknen på en generös och generell socialpolitik som betonar sociala rättigheter. Istället är socialbidragssystemet ett uttryck för en bibehållen fattigvårdstradition: "Det verkar som om staten aldrig har visat ett egentligt intresse av att reformera socialbidragssystemet. Detta framgår om man drar paralleller mellan 1982 års socialtjänstlag och 1988 års ändrade lag. I båda dessa lagar finns det inslag av ett fattigvårdstänkande, dvs socialbidragstagarna skulle inte tillerkännas status som fullvärdiga sociala medborgare." Och resonemangen tycks inte bara gälla för Sverige, utan även för de andra nordiska, socialdemokratiska välfärdsstaterna: de har inte heller reformerat sina socialbidragssystem. Johansson hänvisar till en internationell forskargrupp (Gough, Bradshaw, Eardley & Whiteford 1997) som gjort en omfattande studie av socialbidragssystem i olika OECD-länder. De fann till sin förvåning att även om de nordiska välfärdsstaterna har dominerats av generellt inriktade socialpolitiska satsningar så vittnar socialbidragssystemen om en stabil fattigvårdstradition som närmast påminner om den residuala modellen. Lødemel (1997) använder begreppet "välfärdsparadox" om dessa fattigmodeller som tvärtemot den generella modellen bygger på behovs- och medelsprövning. Han har bl a gjort en historiska jämförelse av norsk och engelsk socialpolitik, och pekat på hur den norska utbyggnaden av ett generellt och generöst socialförsäkringssystem inte omfattade socialbidragssystemet som lämnades i princip oförändrat, medan England reformerade sin sociallagstiftning och inrättade en central och nationell socialbidragslag. Enligt Lødemel (1998) finns likheterna med fattigvårdstraditionen kvar i den lagstiftning som Norge inrättade i början av 1990-talet, och han förklarar det bl a med att socialbidragstagarna i de nordiska välfärdsstaterna i själva verket inte betraktas som "värdiga" fattiga. De uppfyller

inte de seglivade föreställningarna om grundläggande, moraliska samhällskrav: att arbeta och göra rätt för sig.

4. Kommunala skillnader

Vid internationella socialpolitiska jämförelser framhålls ofta den nordiska modellens tendens att omfatta alla medborgare. Gun-Britt Trydegård (2000) har nyligen genomfört en studie av hur Sveriges 288 kommuner förmedlar hemhjälp till äldre. Resultaten visar att den kommunala variationen har blivit större det senaste decenniet och att andelen i åldern 80+ som får hemhjälp varierar mellan 5 och 52 procent i olika kommuner. På detta område tycks det, enligt Trydegård, inte finnas *ett* svenskt välfärdssystem utan många olika. I förlängningen väcks frågor om hur det förhåller sig med människors jämlikhet och om hur allas rätt till vård och omsorg i praktiken ser ut på den lokala nivån. Liknande belegg för kommunala skillnader i de nordiska länderna presenterar Gunborg Jacobsson i en komparativ studie (1998). Sådana här resultat visar att det är viktigt att undersöka både föreställningar om den kommunala välfärden och den kommunala servicens praktiska utformning. Inom varje land kan det finnas stora olikheter mellan kommunerna, och det är mycket möjligt att olika kommuner i olika länder kan uppvisa större likheter med varandra än med sina respektive ländernas välfärdspolitik.

5. Homogeniseringsprocesser - organisatoriska fält ger ett likartat socialt arbete

Boken *International Handbook on Social Work Theory and Practice* (Mayadas, Watts & Elliott red. 1997) har ambitionen att beskriva det sociala arbetet i olika världsdelar och olika stater och länder i världen. I den framstår likheterna länderna emellan som mer slående än olikheterna. De exempel på kursplaner från en socialarbetarutbildning i Japan är t ex egentligen ganska lika de kursplaner som förekommer vid Socialhögskolorna i Sverige. Även om det naturligtvis finns skillnader i det sociala arbetet i olika länder och världsdelar, finns det också många gemensamma nämnare, vilket hela bokprojektet väl illustrerar – det sociala arbetet låter sig beskrivas på ett likartat lätt oavsett välfärdsregim. Att vi kan se gemensamma drag i det sociala arbetet i olika länder kan förklaras på olika sätt.

Nyinstitutionell organisationsteori (se Powell & DiMaggio (red) 1991) uppmärksammar hur inte minst människobehandlande organisationer är beroende av omgivningens sociala och politiska legitimitet och erkännande. För att uppnå erkännande

tenderar organisationerna att i sin egen praktik inkorporera omgivningens socialt konstruerade strukturer och värden, t ex organisationsprinciper, kulturella normer och professionella riktlinjer. Konsekvensen blir att organisationer inom bestämda "organisationsfält" (välfärden kan ses som ett särskilt organisationsfält som omfattar olika aktörer som är verksamma inom en avgränsad samhällssfär) över tid kommer att likna varandra mer och mer - ett fenomen som kallas "*institutionell isomorfi*" eller "institutionell homogenisering". Det kan emellertid vara olika förhållanden som ger upphov till sådana likriktande processer. Tre viktiga homogeniserande processer kan nämnas; *tvångsmässiga* (som härstammar från politiska och rättsliga regleringar - t ex av det sociala frågorna inom EU), *mimetiska* (när organisationer försöker efterlikna andra organisationer som uppfattas som mer framgångsrika) och *normativa* (som stammar från professioners kamp för att definiera och kontrollera ett givet arbets betingelser och kunskapsmässiga grundvalar, genom t ex utbildningar, fackföreningar, rekrytering av personal etc).

De homogeniserande processerna inom ett organisationsfält förstärks genom samarbete och utväxling av information mellan organisationerna. På så sätt skapas också en gemensam kollektiv medvetenhet mellan aktörerna på området. I denna process formas gemensamma uppfattningar och antaganden om hur en organisation skall se ut och hur arbetet skall utföras.

Ett tydligt sådant exempel på likriktning är skolan. Skolor ser väldigt likartade ut världen över – man känner lätt igen byggnaderna, det finns läroplaner och scheman, man har raster med vissa intervall och hemläxor och prov. Väldigt få skolor avviker från själva grundstrukturen oavsett kultur och samhällssystem.

De aktörer som är verksamma inom en visst fält tillägnar alltså sig ett liknande tanke- och arbets sätt och via professioner och andra aktörer sker det en kunskapsspridning. Det innebär att organisationer inom ett visst organisatoriskt fält uppvisar gemensamma drag och tillägnar sig vissa tankestilar oavsett om fältet domineras av staten, frivilligorganisationerna eller marknaden. Det sociala arbetet kan på samma sätt som t ex skolsystemet eller polisen enligt denna logik anses ha gemensamma drag oavsett inom vilka välfärdsregimer de verkar. Och socialt arbete har sedan lång tid förutom det nordiska samarbetet haft starka internationella organisationer och det har alltid funnits ett visst internationellt utbyte genom konferenser, tidskrifter och böcker mm (Larsson 2000).

En fråga som man kan fundera över är om inte det anglosaxiska inflytandet är större när det gäller tankefigurer i socialt arbete och vilka arbetsmetoder vi väljer än nordiska förebilder och impulser? Gro Lorentzen (1994) har tex i en artikel i NSA diskuterat hur socialt

arbete i många delar av världen - och inte minst i Norden - kommit att domineras av amerikanska modeller. Detta gäller kanske framförallt den så kallade case work-metoden, som formulerades av Mary Richmond och tar sin utgångspunkt i psykosocial problematik hos enskilda individer. Modellen passar enligt forskare som till exempel Midlgey (1981) egentligen inte alls i tredje världen och enligt vissa forskare har den begränsad relevans också för till exempel glesbygden i de nordiska välfärdsstaterna (se till exempel Ronnby 1991). Lorentzen (1994) hänvisar till två forskare som på 1980-talet undersökte socialarbetarutbildningar i 21 länder i Västeuropa, och fann att amerikanska experter och idéer spelat en nyckelroll i utbildningen i socialt arbete under hela efterkrigstiden (Brauns & Kramer 1986). Det starka amerikanska inflytandet förklarar de med situationen i Europa efter det andra världskriget. Det militära, ekonomiska och ideologiska sammanbrottet i det national-socialistiska systemet medförde ett vacuum som måste fyllas med något. USA etablerade dessutom tidigt socialarbetarutbildning på universitetsnivå och många socialarbetare från Norden vidareutbildade sig där. Det visar sig att det har varit och fortfarande är många anglosaxiska grundböcker som används i de nordiska utbildningarna i socialt arbete, till exempel klassiker som *Social Casework* av Pearlman (1957) och *Social Work Practice* av Pincus & Minahan (1973). Mycket av den nyare inhemska litteraturen har också stark knytning till den amerikanska. Ulla Pettersson (2001) för ett liknande resonemang i sin nyutkomna bok om den historiska utvecklingen av socialt arbete i USA och Sverige. Det amerikanska inflytandet på det svenska sociala arbetet har varit starkt, även om amerikanskt och svenskt socialt arbete historiskt representerar två olika trender. Men hon framför också tesen att de amerikanska socialarbetarna på senare år blivit alltmer beroende av välfärdsstaten och dess fortlevnad medan de svenska börjat införlivas i ett system som liknar det amerikanska med marknadslösningar och privatiseringar.

Men det är mer komplicerat än så här....

I den här presentationen har vi hårddragit och förenklat resonemangen. Vi har varken utsatt de olika argumenten för någon kritisk granskning eller ställt för- och motargumenten mot varandra. Man skulle ju till exempel kanske på goda grunder kunna hävda att de stora kommunala variationerna som här har lyfts fram som ett argument mot att det skulle finnas en nordisk modell i socialt arbete i själva verket är ett kännetecknande drag för en nordisk modell. Den för Norden så kännetecknande kommunala organisationen av välfärden och det lokala självstyret innebär ju per definition att kommunerna lämnas stort utrymme att lösa välfärdsfrågorna efter lokala förutsättningar. Just de lokala olikheterna skulle alltså kunna betraktas som ett viktigt kännetecken för den nordiska modellen i socialt arbete.

Referenser

Litteratur

- Abrahamson, P. (2001) "QUO VADIS? Den nordiske velførdsmodels framtid" i *Nordisk Sosialt Arbeid* (21) nr 1 s. 7-15.
- Ahlberg, L. (m.fl.) (1976) "Revolution på tjänstetid". *Om ett samhällsarbete i Aspudden*, Göteborg: Tryckerigruppen.
- Anttonen, A., Sipilä, J. (1996) "European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?" *Journal of European Social Policy*, 6:2, p. 87-100.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2000) "Metoder i socialt arbete – vad är det?" i Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H. (eds) (2000) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, A. & Oscarsson, L. (1999) "Behandlingsmotivation och tvångsvård" i *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 3 s. 195-211.
- Brauns, H-J. & Kramer, D. (1986) *Social Work Education in Europe. A Comprehensive Description of Social Work Education in 21 European Countries*. Frankfurt am Main, Eigenverlag des Deutsche Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- DiMaggio P. J. & Powell W.W. (1991) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Kollektive Rationality" I DiMaggio P. J. & Powell W.W. (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analyses*. Chicago: University of Chicago Press.
- Esping-Anderson, G. (1996) *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*. London: SAGE.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. (ed) (1997) *Combatting Child Abuse. International Perspectives and Trends*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Gustafsson, R. Å. (2000) *Välfärdstjänstearbetet. Dragkapmen mellan offentligt och privat i ett historie-sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Daidalos.
- Gough, I., Bradshaw, J. Eardley, T. & Whiteford, P. (1997) "Social Assistance in OECD countries", *Journal of European Social Policy*. Vol 7, nr 1, s 17-43.
- Gould, A. (1988) *Control and conflict in welfare policy – The Swedish experience*. London: Longman.
- Heikkilä, M. (2001) *The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Report 1. STAKES, European Commission.
- Hessle, S. & Vinnerljung, B. (1999) *Child welfare in Sweden: an overview*. Stockholm: Stockholm studies in social work.
- Hort, S. E. & McMurphy S. C. (1997) "Sweden", *International handbook on social work theory and practice* (Eds. N. S. Mayadas, T. D. Watts & D Elliott) Westport, Connecticut – London: Greenwood Press.
- Jakobsson, G. (ed) (1995) *Social work in an international perspective*. Helsingfors: Univ.
- Jakobsson, G. (1998) *Den kommunale [dvs kommunala] äldreomsorgen i Norden: exempel från fem kommuner i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige*. København: Nordisk Ministerråd.
- Johansson, H (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv.
- Järvinen, M. & Skretting, A. (eds) (1994) *Missbruk och tvångsvård*. NAD-publikation nr 27, Helsingfors.

- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2001) *How Generous Social Assistance Schemes are? A Comparative Analysis of Benefit Levels*. Report 3. STAKES, European Commission.
- Khan, P. & Dominelli, L. (2000) "The impact of globalization on social work in the UK", *European Journal of Social Work*, vol 3, nr 2, p 95-108.
- Kangas, O. (1994) "The Merging of Welfare State Models? Past and Present Trends in Finnish and Swedish Social Policy". *Journal of European Social Policy*, 4:2, p. 79-94.
- Kvist, J. (1999) "Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types". *Journal of European Social Policy*, 9:3, p. 231-252.
- Larsson, S. (2000) "Det sociala arbetets intresseorganisationer" i Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H. (eds) (2000) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Lindholm, Kerstin (1991) "De kulturella särdragens återspeglning i nordisk social utbildning" i *Nordisk Socialt Arbeta*, Nordiska Socialhögskolekommitténs Jubileumsskrift s. 113-130.
- Lorenz, W. (1994) *Social Work in a Changing Europe*. London: Routledge.
- Lundström, T & Wijkström (1997) The nonprofit sector in Sweden. *Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 11*. Manchester: Manchester University Press
- Lundström, T. (2000) "Quasi-Märkte ohne Qualitätskontrolle?" I H-U. Otto & S. Schnurr (ed) *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive* Kriftel Luchterhand. p. 239- 258.
- Lorentzen, H. (1994) "Moraldannenede fellesskap" i *Frivillighetscentraler i Norden*. Rapport från FRIA-seminariet i Bergen 5/5-8/5 1994.
- Lorentzen, G. (1994) "Socialt arbeid -et fargerikt fellesskap", *Nordisk Socialt Arbeta*, vol 14, nr 2/1994, s. 83-92.
- Lødemel, I. (1997) *The welfare paradox: income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo : Stockholm: Scandinavian Univ. Press.
- Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H. (eds) (2000) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Meeuwisse, A. & Swärd, H. (2000) "Vad är socialt arbete?" i A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (eds) (2000) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur. Sid 23-46.
- Meeuwisse, A. (1999) *Debatten om det civila samhället*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 11. Stockholm, Sköndalsinstitutet.
- Midlgey, J. (1981) *Professional Imperialism: Social Work in the Third World*. London, Heinemann.
- Olsson, S. E. (1993) *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv förlag.
- Pearlman, H. (1957) *Social Casework*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Penna, S. Paylor, I. & Washington, J. (2000) "Globalization, social exclusion and the possibilities for global social work and welfare", *European Journal of Social Work*, vol 3, nr 2, p 109-122.
- Pettersson, Ulla (2001) *Socialt arbete, politik och professionalisering. Den historiska utvecklingen i USA och Sverige*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Pincus, A. & Minahan, A. (1973) *Social Work Practice: Model and Method*. Illinois, Peacock.
- Pugh, R. & Gould, N. (2000) "Globalization, social work, and social welfare", *European Journal of Social Work*, vol 3, nr 2, p 123-138.
- Ronnby, A. (1991) *I skogarnas land. Om socialt arbete i glesbygd*. Stockholm: Byggnadsförkningsrådet.

- Salomonsson, Karin (1998) *Fattigdomens besvärjelser. Visionära ideal och vardagliga realiteter i socialt arbete*. Lund: Historiska media.
- Sunesson, S. (2000) "Schweden zwischen Wohlfahrt und Marktorientierung" i H-U. Otto & S. Schnurr (ed) *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive* Kriptel Luchterhand. Sid 231-238.
- Sunesson, S., Blomberg, S., Edebalk, P-G., Harrysson, L., Magnusson, J., Meeuwisse, A., Petersson, J. & Salonen, T. (1998) "The flight from universalism", *European Journal of Social Work*, vol 1, nr 1, p.19-29.
- Sunesson, S. (1990) "Familjevården, en del av individ- och familjeomsorgen i socialtjänsten. Utvärderingsperspektiv och organisationsanalys." I *Sju perspektiv på barns och ungdomars levnadsförhållande. En antologi*. Socialstyrelsen: SoS-rapport 1990:5.
- Sverdrup, A-L (1989) *Modeller i socialt arbeid*. SHT skriftserie nr 9.
- Titmuss, R. (1974) *Social policy*. London: Allen & Unwin.
- Thörn, H. (1996) "Globalisering och sociala rörelser: Folkrörelsesverige i Sydafrika". *Sociologisk Forskning* 1996:1, s. 3-31.
- Trydegård, G-B. (2000) *Tradition, Change and Variation. Past and present trends in public old-age care*. Studies of Social Work 16. Stockholm.
- Trydegård, G-B. (2001) "Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet" i Szebehely (red) *Välfärdstjänster i omvandling*, Antologi, Kommittén Välfärdsbokslut SOU 2001:52, Stockholm: Fritzes.
- Wilensky, H. L. & Lebeaux, C. N. (1965) *Industrial society and social welfare*. New York: The Free Press.