

# **Socialchefer, skolchefer och ingenmanslandet**

Att historiskt närma sig problemet med  
mellanorganisering

Anders Ottosson

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2008

KFi – Kommunforskning i Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900  
fax 031-786 5909

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

Öst är öst och väst är väst, och aldrig mötas de tu [?]  
*Balladen om öst och väst*, Rudyard Kipling

## Inledning

I mötet mellan två organisationer/institutioner uppstår ofta problem. Samarbetet går inte lika smidigt och smärtfritt som det var tänkt. Gränserna för deras respektive verksamhetsområden visar sig inte vara så lätta att överbrygga. De ligger inte kloss mot varandra varför ett "möte" innebär att det rådande ledarskapet, trots goda intentioner, kommer till korta. Detta kan beskrivas som att ett *ingenmansland* uppstår. Att försöka förstå och förklara dessa organisatoriska tillkortakommanden är naturligtvis ett intressant forskningsämne. Ett sätt att närma sig detta problemområde är att göra studier av respektive chefsroll för att se hur de förhåller sig till sina organisatoriska gränser. Genom att sedan jämföra resultaten blir det möjligt att kartlägga ingenmanslandet ifråga. (Danielsson 2007)

Det finns dock andra möjliga ingångar. I föreliggande paper skall jag diskutera *hur* denna problematik kan angripas utifrån ett jämförande *historiskt* perspektiv. Diskussionen kommer dels att kretsa kring möten mellan *socialchefen* och *skolchefen* och deras respektive verksamhetsområden, dels kring möjliga vägval för vidare historiska studier i ämnet. Först krävs dock en kortare orientering kring vad forskningen säger om "mellanorganisering" med betoning på *offentlig sektor*. Det är ju trots allt i det häradet som skol- och socialchefen rör sig.

## Gränsöverskridande och gränsskapande

Det finns gott om arbeten som uppmärksammat denna problematik. Inte sällan noteras att just *försök* att skapa bättre "kommunikationsmöjligheter" paradoxalt nog leder till ny gränsproblematik. Kajsa Lindberg skriver i anslutning till denna tematik att "skapandet av organisationer och gränser å ena sidan, och samverkan som syftar till gränsöverskridande aktiviteter å andra sidan, pågår parallellt" (Lindberg 2002, sidan 15). Ser vi till den offentliga sektorn, och den kritik som riktats mot denna för att vara klumpig, onödigt kostsam och oförmögen att ge medborgarna den service de förtjänar, har detta lett till att den utsatts för ett omfattande reformarbete. Från att dess

*styrning* tidigare kännetecknats av starkt centraliserade verksamheter och detaljreglering, utmärks den numera av decentralisering och ramlagstiftning. (Czarniawska-Jorges 1988; Brunsson och Sahlin-Andersson 1998). Förutom att ekonomiska vinster eftersträvats, har tanken bakom den här kursändringen varit att minska avståndet mellan det "offentliga" och konsumenterna av dess nyttigheter, och därmed möjliggöra en ökad organisatorisk effektivitet. Denna förändringsprocess har visserligen gjort att exempelvis myndigheter fått ett större manövreringsutrymme gentemot sin huvudman. Men samtidigt har det även medfört att ansvaret delegerats nedåt, något som i sin tur lett till att lagstiftning och regler skärpts på det *lokala* planet. Tidigare diffusa ansvarsområden har då preciserats med följden att gamla gränser antingen förstärkts eller att nya gränser upprättats. Förändringarna av det slaget leder med andra ord lätt till att organisationer gör "snävare" bedömningar av vad som faller inom deras uppdrag. Det i sin tur för med sig att kopplingarna mellan den offentliga sektorns organisationer försvagas. (Lindqvist 1998; Östergren och Sahlin-Andersson 1998).

För att knyta an något till socialchefens intresseområden, har denna decentraliseringstrend inneburit att mycket av det som tidigare fallit inom landstingens landamärer, nu flyttats ned till kommunal nivå. Exempelvis var en stor del av motivbilden bakom *Ädelreformen* 1992 att gränsdragningen mellan kommun och landsting var något som försvårade en god åldringsvård. (Borell och Johansson 1998; Selander 2001) Kommunledningens närhet till medborgarna ansågs mer lämpad att ansvara och organisera omhändertagandet av våra gamla. Reformen innebar också att Sveriges kommuner övertog ansvaret för i runda tal "30 000 vårdplatser och cirka 55 000 sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden", allt som allt en förändring som krävde nya samarbetsformer på kommunal nivå men som också som skapade gränser (läs: oklara) rörande ansvarsfördelningen mellan såväl kommun och landsting som mellan professionella aktörer. (Lindberg 2002)

En likartad tendens finns inom skolans värld. Under trycket av pedagogiskt såväl som politiskt tankegods, har allt mer av ansvaret för vårt lägre utbildningsväsende flyttats bort från statens axlar för att istället läggas på kommunernas. Under en 50-årsperiod sker en "växling från statlig styrning till kommunal ledning". (Nihlfors 2003, sidan 17) Den mest dramatiska förändringen kom 1991 när samtliga grundskole- och

gymnasielärare och rektorer fick en ny arbetsgivare – kommunen. Nyckelord i denna process har i mycket varit decentralisering, kommunalisering och målstyrning. Syftet med den nya ansvarsfördelningen har förstås varit att skapa bättre förutsättningar för skolan. Men i liket med Ädelreformen har förändringen gjort att nya "hinder" ersatt gamla. (Wennås 1984; Schüllerqvist 1995; Wahlström 1998, 2002; Kristiansson 2006) Till detta problemkomplex hör också att den "yrkeskultur" som råder i förvaltningen inte alltid går hand i hand med kommunens politiska mål:

*"Om man delegerar ansvar i en organisation som präglas av yrkeskulturen kommer delegeringen enbart att leda till en ytterligare betoning av yrkeskulturen och ett förnekande av målen."* (Nihlfors 2003, sidan 56)<sup>1</sup>

Sammantaget kan vi konstatera att kommunernas ansvar för såväl sjukvård som utbildning ökat kontinuerligt med allt vad det innebär av utmaningar på det organisatoriska planet. I takt med att gamla styrformer ersätts med nya uppstår behovet av ändrade samarbetsformer, former vars (dys)funktionella utseende inte alltid går att förutse. Bilden kompliceras ytterligare om vi därtill lägger den nygamla "tidsandan", att i ideella och privata verksamheter se lämpliga avlastningsytor för den offentliga sektorns åtaganden. (Amnå 1995; Gustafsson 2000). På grund av det sistnämnda antar man bland annat att "inter-organisatoriska" förhållanden kommer att få större betydelse för välfärdssamhällets utveckling, inte minst inom "lokalsamhället". I uppsatsen *Det mångtydiga mellanrummet* hävdar Erik Amnå till och med att betydelsen av de formella politiska institutionerna kommer att avta:

*"Att styra en kommun 'i det allmänna intresset' blir allt mindre en fråga om att utfärda enhetliga regler, ge order, själva äga serviceapparaten eller ens sanktionera. Det handlar mer om att samordna andra aktörer kring olika värden i ett sammanhang av ökad öppenhet, individualitet och ökad etnisk mångfald – om än kanske inom en ökad överstatlig reglering"* (Amnå 1995 sidan 120)

Oavsett hur mycket av Amnås prediktioner som slår in, är det utifrån ovanstående redogörelse inte svårt att se stora utmaningar för de kommunala verksamheterna,

---

<sup>1</sup> Nihlfors citerar i sin tur Stewart 1986/1988, sidan 155.

och kanske mest för deras ledarfunktioner. Av samma skäl är det inte heller svårt att motivera jämförande studier av olika chefsroller, i detta fall av social- respektive skolchefens, för att därigenom kunna staka ut gränserna för de ingenmansland som uppstår när ett samarbete mellan socialtjänst och skola skall organiseras.

## Det historiska perspektivet

Ett annat sätt att försöka öka och fördjupa förståelsen för det här ingenmanslandet är, som tidigare nämnts, att historisk studera organisationerna/verksamhetsområdena ifråga. *För det första* kan man i det avseendet beskriva och problematisera hur de vuxit fram och hur de närmat sig varandra *över tid*. Kort sagt borde en historisk jämförande studie kunna ge viktig bakgrundsinformation om grunderna för de mellanorganisatoriska "ingenmansland" som framträder idag. Hur har verksamheterna uppstått och närmat sig varandra? Vilka drivkrafter/intressen/diskurser ligger bakom deras framväxt och utformning? I vilka sammanhang formulerades deras målområden? *För det andra* borde det också gå att lyfta fram och analysera de *kulturspecifika* drag som respektive organisation kan förväntas besitta, något som i förlängningen kan ge relief till de skilda uttryck som ledarskapet för respektive organisation tar sig i den professionella vardagen/mötet. Här finns det också tidigare forskning att luta sig mot, dock ingen som har en jämförande ansats.<sup>2</sup>

Om vi först ser till "kulturspecifika" drag hos *socialchefer* och *skolchefer* finns det givna utgångspunkter, som nog inte kräver alltför stora ansträngningar för att greppa. Grovt sett har skolchefen fått sina konturer från staten. Han/hon har formats uppifrån och ned. Socialchefen är i det avseendet närmast en motsats. Han/hon har växt upp ur den kommunala myllan i vilken man även kan hitta starka kopplingar som leder ned i olika idealistiskt färgade gräsrotsmiljöer. Man kan därför på goda grunder anta att gränserna för de ingenmansland som uppenbarar sig i mötet mellan dessa ledarfunktioner också kan spåras i deras historia. Det skall vi kort beröra nu.

## Socialchefens rötter

1871 års fattigvårdsförordning betonade det individuella och familjära försörjansansvaret. Den gav också legitimitet till en restriktiv kommunal sjuk- och fattigvård.

---

<sup>2</sup> Förslag på inläsning; Berg Gunnar, 1995; 1999

Dessutom begränsade förordningen den så kallade besvärsträtten, det vill säga möjlighet för enskilda individer att "gå till kungs" om de upplevde att de nekades understöd. Samtidigt hade det förindustriella samhällets sjuk- och fattigvårdsorganisation slagits sönder av nya migrationsmönster, demografiska förändringar och en fortlöpande proletarisering av befolkningen. I denna turbulenta miljö ökades intresset för allehanda filantropiska insatser. Men behoven var stora och man letade också efter effektiva metoder som kunde förebygga och allra helst rationalisera bort nöden. (Johansson 2003; Sjögren 1997; Jordansson 1998)

Det är i denna miljö som socialchefens "själ" står att finna. Kring sekelskiftet 1900 startar en uppsjö olika progressiva organisationer med syfte att tackla industrisamhällets avigsidor. Arbetet leddes av "framstående män och kvinnor" ur samhällets övre skikt. Många var idégivare och drivande formgivare till det svenska välfärdssamhällets första "institutioner": 1913 års *allmänna folkpension* (den första universella socialförsäkringen i världen) och 1918 års *fattigvårdslagstiftning* som kraftigt stärkte de värnlösas rättigheter. De öppnade även dörren för de första riktiga socialarbetarna. Man insåg att de som arbetade med den "sociala frågan" också behövde utbildning och redan 1921 startades i Stockholm *Institutet för socialpolitisk och kommunal utbildning och forskning*. (Lundqvist 1997; Qvarsell 1993; Wingfors 2004; Dellgran 2000)

Socialchefen är i många stycken både en produkt och förvaltare av denna historia. 1938 får han/hon också en egen förening när *Föreningen Svenska Socialvårdschefer* (FSS, idag Föreningen Svenska Socialchefer) knoppas av från *Sveriges Socialvårdsfunktionärers Riksförbund*, en händelse som parentetiskt inte sågs med enbart blida ögon av samtiden. FFS fick i vissa kretsar spenamnet "högfärdsföreningen". (Karlsson 1998, sidan 10) Hur som helst uppvisade denna förening många likheter med sina äldre föregångares mer fritt svävande engagemang på det sociala området. Enligt syftedeklarationen skulle den ha till ändamål

*"att verka för ett praktiskt ordande av den socialvårdande verksamheten samt för höjandet av socialchefernas och sociala vårdfunktionärernas yrkesskicklighet ävensom att utgöra ett föreningsband mellan socialchefer i riket."* (Karlsson 1998, sidan 11)

Fram tonar alltså bilden av en offensiv intresseorganisation med starka professionella ambitioner. Deklarationens breda profil med inriktning på både övergripande och vardagsnära socialpolitiska lösningar samt stora fokus på utbildningsfrågor och opinionsbildande verksamhet, verkar också ha hållit i sig. Föreningen har genom åren varit mycket aktiv på en rad områden. (Karlsson 1998) Det är rimligt att anta att detta också återspeglas i den enskilde socialchefens förståelse av sitt uppdrag och hur denne ser på "möten" och "gränser".

## Skolchefens rötter

Det statliga skolsystemets fick fastare konturer först kring sekelskiftet 1900. Det virrvarr av olika utbildningsalternativ som funnits att tillgå sedan 1800-talets början, universiteten oräknade, hade då stegvis formaliserats. De hade samordnats och knutits till statliga kontrollinstanser. Staten var med andra ord inte längre lika främmande för åtaganden i utbildningssfären. (Richardsson 1999; Florin och Johansson 1993). De första folkskoleinspektörerna kom på 1860-talet och dessa skulle successivt komma att öka i antal. Deras uppdrag låg i att undersöka och rapportera till regeringen om hur verksamheterna ute i skolorna förlöpte samt vilka behov som fanns ute i landet. Dessa tjänster avskaffades 1958 för att ersättas med skolinspektörs- och länskolsinspektörstjänster. När det ungefär samtidigt beslutades att varje kommun även skulle ha en skolstyrelse och en skolchef, har det tolkats som en förfining av den statliga kontrollapparaten. Staten fick så att säga "än fler ögon på orten", skriver Elisabeth Nihlfors. Att inrätta en skolstyrelse blev nu ett kommunalt obligatorium och skolchefen sorterade närmast under den. Tanken bakom den nya cheftjänsten var att den skulle kunna flyta ovanpå lokala politiska motsättningar och gruppintressen.<sup>3</sup> (Nihlfors 2002, sidan 61)

Lite förenklat kan man således säga att skolchefen fått sina konturer från ett traditionellt statstjänstemannaideal. I jämförelse med socialchefen var därför skolchefen på ett helt annat sätt styrd av statliga bestämmelser och det är inte förrän i början på 1990-talets decentraliseringsvåg, när skolstyrelsen avskaffas och

---

<sup>3</sup> Det går förstås inte att bortse från att inrättandet av skolchefstjänsten också kan ses som en del i en begynnande decentraliseringsprocess. (Nihlfors 2002) I större kommuner kallades skolchefen för *skoldirektör*, i mindre *rektor tillika skolchef*.



kommunen tillåts dela upp ansvaret för skolfrågor på en eller flera nämnder, som skolchefen frikopplas från den "rollen". Skolchefen blev inte längre lika klart reglerad uppifrån. (Wahlström 2002; Nihlfors 2003) Kanske är det egentligen först då som "gruppen" skolchefer på allvar har tvingats börja definiera sig själva? Den gamla skolchefsrollen utmanades ju av en ny skolpolitisk diskurs som gick *från* regelstyrning *mot* målstyrning med färre regler men med tydligare mål. Det är säkert också mot den bakgrunden som föreningen *Sveriges skolchefer* bildades 2003. Uppstod det ett behov av att skapa en intresseförening för att kunna formulera gemensamma riktlinjer? Det innebär också att det kan finnas skäl att tro att skolchefen ännu inte hunnit anpassa sig fullt ut till sina nya drivrutiner. Gamla strukturer ligger kvar och håller emot. Det finns också indikationer, om än inte stora, på att så är fallet. (Danielsson 2007)

## Verksamhetsområden som möts

Som antytts ovan blir det ändå mest intressant att undersöka *varför* organisationerna närmat sig varandra och *hur* det sedan har mottagits av dem som skall hantera mötet alternativt verkställa samarbetet. Här blir det en fråga om att kartlägga och jämföra hur "socialtjänsten" och "skolan" fösts samman på en övergripande nivå. Utifrån den ovan refererade forskningen är det inte en alltför djärv gissning att många av dessa närmanden fått önskade såväl som oönskade effekter. Exempelvis borde professionella revir och intressen både ha utmanats och öppnats upp "nere på golvet". Vid sådana tillfällen uppstår gärna spänningar mellan olika yrkesgrupper, vilket förstås kan få efterverkningar på (de önskvärda) samarbetsformerna. När förändringarna inträffar, antingen hastigt eller över en längre tidsperiod, utmanas rutiner, traditioner, hierarkier och, vilket är centralt: arbetsdelning och hävdvunna yrkesrevir. Rädslan att tappa sin yrkesroll och status blir påtaglig. Mycket av det som tidigare uppfattats som självklart kan därmed bli problematiskt, något som i slutändan förstås leder till konflikter när respektive yrkesgrupp försöker hävda sina intressen. (Einarsdottir 1997; Öberg 1996; Ottosson 2005). Det är rimligt att anta att denna interprofessionella turbulens även påverkar skol- respektive socialchefens verksamheter och att ingenmanslands uppstår inom och mellan organisationerna som en konsekvens av detta.

Att det blir konflikt är dock inte det enda som kan hända. Ibland är förändringarna så stora att nya yrkeskategorier växer fram vid sidan av gamla och etablerade. Relevanta exempel på det sistnämnda är i det här sammanhanget när *skolkuratoren* och *skolpsykologen* (på 1950- och 60-talet) blir en del av skolans personal. (Börjesson och Palmblad 2003; Hellbom-Thibblin 2004; Lundahl 2006) I anslutning till deras uppdykande är det snarare mer befogat att misstänka att samarbetsformerna snarare blir lidande av det som Lindberg nämnde ovan: att det nya överbryggande mellanledet (läs: skolpsykolog/kurator) också reser organisatoriska hinder. Vem som slutligen ska göra vad och vem som ska utföra de nya arbetsuppgifterna, är således sällan varken en självklar eller en smärtfri process.<sup>4</sup>

En något senare men minst lika intressant process är i sammanhanget också omläggningarna av lärarutbildningen. Denna sker etappvis i kölvattnet på kommunaliseringen av skolväsendet. Jag tänker här närmast på grundskollärarytbildningens införande 1988 och det gemensamma lärarutbildningsprogram som startas upp 2001 med utgångspunkt i Lärarutbildningskommitténs utredning från 1999 (SOU 1999:63). Båda dessa omläggningar hade som mål att skapa bryggor mellan gammalt och nytt. Grundskollärarytbildningen syftade bland annat till att försöka minska avståndet mellan folkskollärarytseminariet och ämneslärares universitetstradition. Förhoppningen var också att kunna uppnå en förbättrad samsyn kring lärararbetet i grundskolan. Den gemensamma lärarutbildningen som införs 2001 var delvis ett svar på den kritik som "grundskollärarytbildningen" utsattes för, men också ett försök att skapa en gemensam kompetens som skulle kunna rusta hela lärarkåren för ett förändrat läraruppdrag. Nu skulle förskollärare, fritidspedagoger, grundskollärare och ämneslärare ha så mycket gemensamt att deras kompetens med lätthet skulle kunna kompletteras. En tanke med detta var att effektivare kunna möta så kallade "dimensionsproblem", det vill säga upp- och nedgångar i barnkullarnas storlek. (Askling, Almén och Fransson, 2007)

---

<sup>4</sup> Här blir det förstås också viktigt att beakta hur skol- respektive socialchefens "utbildningskapital" förändrats över tid. Idag verkar både skol- och socialchefen vara ganska homogena i det avseendet. I undersökningar som gjorts har socialcheferna till 70% en bottenplatta i socionomutbildningen medan skolcheferna till 80-90% har en bakgrund i läraryrket. (Nihlfors 2003; Danielsson 2007) Hur detta sett ut över tid kan ge användbar bakgrundsinformation.

Särskilt den sistnämnda omläggningen borde, i analogi med ovanstående resonemang, skapa mindre önskvärda professionella spänningar i skolmiljön. Det är inte en alltför vågad tanke att försöken att minska det organisatoriska och utbildningsmässiga avståndet mellan olika lärarkategorier och fritidspersonal, även kan leda/leder till att de fjärras från varandra och att det också får indirekta återverkningar på den kommunala utbildningsförvaltningen. Tidigare självklara och avgränsade ansvarsområden öppnas ju upp med följderna att deras gränser måste omförhandlas.

## Genomförande: lämpliga historiska möten och avgränsningar

För att kunna få grepp om hur mötet mellan skola och socialtjänst ser ut är det av vikt att välja lämplig utgångspunkt. Då "skolan" i sig, inte minst historiskt, är en betydligt mer avgränsad verksamhet än det "sociala", torde det vara lämpligt att utgå från skolans horisont, det vill säga hur den har närmat sig/öppnat sig för socialtjänsten, och inte tvärt om. Skolan blir så att säga "objektet" att relatera till. Det kan tyckas som ett hårklyveri men som jag hoppas skall framgå nedan, är det att föredra framför att studera hur socialtjänsten "förskolats".

För att få till en hanterbar forskningsuppgift räcker det förstås inte med en "utgångspunkt". Det krävs också välmotiverade avgränsningar, inte minst tidsmässiga sådana, för att undersökningen skall kunna bli genomförbar. Det skulle kunna vara frestande att börja undersökningen så sent som 1970. Då uppstår nämligen en våg av pedagogiskt förändringstryck som under 80- och 90-talet släpper in övriga "samhället" i skolans värld. Lärarens och skolledningens roll tonas då ned. Eleverna/föräldrarna skulle istället engageras mer i utformandet av utbildningens innehåll och metoder. (Wahlström 2002) Som redan nämnts skulle detta också ske på förvaltningsnivå. Skolchefen skulle "decentraliseras" och "kommunaliseras" för att bättre kunna fungera som en problemlösare i nära samarbete med rektorer, lärare, föräldrar och elever, men, vilket är mer än troligt, också för att kunna hantera olika situationer där skolförvaltningen måste samarbeta tättare med andra delar av det kommunala ansvarsområdet, i vårt fall det som även kan tänkas falla inom socialtjänstens område. Särskilt motiverat blir detta mot bakgrund av att denna omställning tycks föra med sig att *Föreningen Sveriges Socialchefer* (FSS) nästan tycks upphöra med att yttra sig i

skolpolitiska spørsmål.<sup>5</sup> (Karlsson 1998) Under 1968-1989 avger FSS 21 ”yttranden, uttalanden och pressmeddelanden” i ”skolfrågor”. Under de följande åtta åren gör föreningen endast två. I en tid när man kan förvänta sig att socialchefen skulle engageras hårdare i skolans värld, tycks det alltså bli tvärt om. Här verkar det med andra ord uppstå ett ingenmansland att ”gräva i”.

Hur intressant det ovan sagda än må vara, finns det ändå tungt vägande skäl till att flytta tillbaka undersökningens startblock ytterligare ett tjugotal år. Om vi bortser från det uppenbara – att det är då skolchefen och socialchefen börjar samexistera – är också det centralt för att kunna ringa in de historiska orsakerna bakom SFF:s ”skol-engagemang”. Det började ju knappast 1968. Av den tidigare forskningen att döma är också halvsekelskiftet en lämpligare bakre kronologisk gräns. Mycket tyder på att det är då som utbildningsförvaltning och skola på allvar börjar upprätta kontaktytor med socialtjänstens intresseområden. Här kan man förstås invända att skolan allt sedan folkskolans instiftande 1842, varit tänkt som ett medel i lösningen på den ”sociala frågan”. Förhoppningen var ju att den skulle kunna *uppföstra* underklassen och därmed hjälpa den att dra den sig själv ur sin misär. Folkskolan skulle förhindra lösdriveri, skörlevnad och revolutionära tendenser men också skapa goda medborgare som kunde ta tillvara på sig själva och tillföra nationen ett mervärde. (Petersson 1983; Abenius 2007) Detta var dock mer på ett profylaktiskt plan.

De första större konkreta socialpolitiska kontaktytorna på skolans område skulle istället uppstå i och med de pedagogiska idéerna som började höras starkt kring 1950. Följande två decennier blev också en omvälvningens tid för svensk skola. Bland annat infördes enhetsskolan/grundskolan 1962 (fullt genomförd 1972). Tidigare hade läroverken och folkskolan varit två skilda skolsystem. Enhetsskolan blev nu den direkta länken till gymnasiet. I praktiken innebar detta att den obligatoriska skolplikten förlängdes till nio år från tidigare sju och att barn hemmahörande från *alla* sociala skikt nu skulle kvalificera sig för gymnasiet. Samtidigt hördes förslag om agans och ordningsbetygens avskaffande allt starkare. Under ett visst rabalder från lärarkåren skulle dessa idéer också komma att förverkligas. Skolagan förbjöds

---

<sup>5</sup> Karlsson tar bara upp tematiskt ordnad statistik för SFF:s ”yttranden, uttalanden och pressmeddelanden” mellan 1968-1996. Självklart bör man försöka göra motsvarande sammanställning för tiden innan 1968.

1958 och ordningsbetygen togs bort i slutet på 60-talet. Ungefär samtidigt avskaffades också ett av skolans allra "bästa" medel för att kunna hålla den verkliga socialpolitiska praktiken stängden – möjligheten att relegera "omöjliga" elever. (Landahl 2006; Qvarsebo 2006) Kort sagt kunde inte skolan längre värja sig. "Hela" samhället skulle beredas plats, även dess olycksbarn. Det är också nu som det inrättas tjänster för att kunna möta en ny social verklighet i skolan. Vi har redan nämnt dem: skolkuratorer och skolpsykologer. Deras intåg på "banan" borde, enligt den "Lindbergska" devisen, skapa intressanta mötesplatser och ingenmansland. Samtidigt, eller som en konsekvens av det ovan sagda, inrättas också *hjälpklasser* och *observationsklasser*.<sup>6</sup>

Det finns även annan, men närbesläktad, motivering som gör tiden kring 1950 lämplig som utgångspunkt. Jag tänker här närmast på den socialmedicinska anda som vid denna tid även börjat hitta in i det "pedagogiska rummet". Christian Lundahl skriver bland annat att just skolpsykologen var en exponent för den "läkepedagogik" som gjorde sig ordentligt påmind i diskussionerna rörande den framtida skolans behov, och att det fick som följd att folkskolans "organisation ökade i komplexitet". Han framhåller också att "läkepedagogikens" företrädare ansåg att lärarna var olämpliga att hantera de mer eller mindre "dåligt utrustade barnen". (Lundahl 2006, sidorna 230-31). Den här utvecklingen var inte bara ett tecken på att en mer humanistisk syn på barnet infunnit sig utan också på en *samhällshygienisk* diskurs som tvingade "samhället/skolans blick" att fokusera mer på skolbarnens fritid och hemförhållanden. Med skolpsykologens hjälp skulle befolkningsmaterialet kunna nyttjas mer rationellt, något som i förlängningen också snävade in vad som kunde rymmas

---

<sup>6</sup> Under sommaren 2007 gjordes nedslag i två av lärarnas fackorgan – *Lärartidningen* och *Svensk skoltidning* (går samman 1967 och blir *Lärartidningen/Svensk skoltidning*) – för att se hur lärarna reagerade på denna omställning. Jag var mest intresserad av att se om "lärarkårens" retorik ändrades rörande "ansvarsfrågan" för "skolproblem/problembarn" när den samtidigt tappade sina gamla disciplineringsinstrument och erbjöds nya lösningar på pedagogiska utmaningar (hjälp- och observationsklasser, skolkurator och skolpsykolog). Utan att kunna säga något säkert, nedslagen var få, verkar det som om just tydligare gränser uppstår rörande vad som faller inom lärarens uppdrag. Här krävs det mer forskning. Rörande "ingenmansland" vore det förstås än mer önskvärt att även göra jämförelser med skolpsykologens/skolkuratorns fackorgan utifrån valda "skolproblem".

inom begreppet "normal".<sup>7</sup> (jämför Börjesson och Palmblad 2003; Hellblom-Thibblin 2004; Qvarsebo 2006)

Ytterligare en anledning till att ha åren runt 1950 som bakre gräns för undersökningen står att finna i den så kallade *Storkommunreformen*. Här krävs en liten utläggning. 1952 beslutades att Sveriges då cirka 2300 landkommuner skulle bantas ned till 800 (städer och köpingar oräknade). Detta skulle ske genom sammanslagningar. En anledning bakom reformen var att de små landskommunerna inte kunde finansiera framtida välfärdsprojekt. Den ökande urbaniseringen dränerade dem på skatteunderlag och detta måste därför ökas på (läs: fler invånare). De försämrade ekonomiska förutsättningarna ansågs också hota den kommunala självstyrelsen. För att kunna ge tillräcklig service till invånarna måste de befolkningssvaga kommunerna samarbeta under ogynnsamma former, något som också kunde föra med sig ett ökat beroende av statliga bidrag. Intimt förbundet med ovanstående var att man också önskade en större och därmed bättre rekryteringsbas för kommunpolitiker och funktionärer. (Wångmar 2003, 2006; Aronsson 2002)

Redan innan *Storkommunreformen* var fullt genomförd förstod man emellertid att den inte skulle förslå. Invandringen till städerna var inget övergående fenomen varför de eftersökta effekterna riskerade att utebli. Redan 1962 beslutade man därför om den så kallade *Kommunblocksreformen*. Från det tidigare önskade antalet 800 kommuner, blev nu siktet inställt på 282 "funktionella regioner på lokal nivå".<sup>8</sup> Visionen var att ingen kommun skulle ha färre än 8000 invånare. Under ett visst motstånd var reformerna fullt genomförda 1974. (Nielsen 2003; Strandberg 1998). Sammantaget kan vi konkludera att bägge reformerna vilade på demokrati- och decentraliserings-tankar som ytterst föll tillbaka på välfärdsekonomiska realiteter/argument. Viktigt att hålla i minnet är att reformerna också syftade till att minska ned den statliga byråkratin för att på så vis öka möjligheten för smidigare kommunal förvaltning.

---

<sup>7</sup> Här kan man skruva tankegångarna ett par varv till och knyta an till forskningen om "de oönskade i folkhemmet" och "bokstavs barnen". (Broberg och Tydén 1991; Runcis 1998, 2007).

<sup>8</sup> Vidare inläsningsförslag: Jönsson Rolf, 1978; Ring Hans, 1978; Brantgärde Lennart, 1974.

Vad som gör dessa sammanslagningar intressanta ur en organisatorisk och förvaltningsmässig synvinkel, är att denna anda av statliga decentralisering kombinerad med omfattande välfärdssatsningar *sammanfaller* med en kommunal *centralisering*. Kommunreformerna både ritade om och expanderade den kommunala förvaltningen. Hur denna dubbelriktade process öppnade upp respektive satte gränser för mötet mellan socialtjänsten och skolväsendet (och i slutändan/slutändan social- och skolchefen), blir därmed intressant att undersöka. Och hur förhåller det sig i sin tur till de utmaningar som har beskrivits ovan gällande införandet av enhetsskolan? Under den här tiden var i alla fall den framtida "skolan och socialtjänsten" viktiga punkter på kommunalpolitiska dagordningar. Många kommuner var rädda för att centraliseringen skulle ge negativa effekter på dessa områden. Spänningen kunde därför bli tät i de *samarbetsnämnder* som upprättades. Där samlades representanterna för de kommuner som skulle slås ihop (Aronsson 2002).

## Genomförande: rumsliga och källmässiga avgränsningar

Vi kan således konstatera att finns det finns starka skäl att börja undersökningen runt 1950. Var den främre gränsen skall gå kan diskuteras. Antingen sätter man punkt kring åren efter Kommunblocksreformen, det vill säga cirka 1975, eller också fortsätter man fram till 1990 när kommunaliseringen av skolan blivit fullt genomförd. Ett närmare studium av källmaterialet borde kunna ge en fingervisning om vad som är lämpligast. I nuläget är det dock inte möjligt att avgöra vilket som är att föredra.

Därmed har vi närmast oss ytterligare ett avgränsningsbehov. På vilken nivå skall man sätta in stöten? Den lokala, den nationella, eller en kombination? Vilket man väljer kommer naturligtvis också att styra vilket källmaterial som kan användas. Väljer vi den nationella nivån blir förstås det offentliga utredningsmaterialet av stor vikt. Det finns ett mycket stort antal SOU och SFS som rör skolan. En tanke kunde vara att utifrån dem (och läroplaner) upprätta ett historiskt "skelett" över hur skolan diskursivt (analys av skolpolitik/pedagogiska idéer) öppnats sig mot socialtjänstens områden, för att sedan undersöka vad det fanns för tankar kring hur detta skulle organiseras respektive inte organiseras. Här borde det också gå att jämföra med SOU rörande

socialtjänsten.<sup>9</sup> Även om skolan inte direkt var föremålet för dessa utredningar bör "skol- och utbildningsfrågor" ha behandlats ymnigt, särskilt i ämnen som tangerar barn- och ungdom. Jämförelser dem emellan borde därför vara av stort intresse. Fanns det två olika skolbehovsdiskurser, en för "socialvårdsarbetare" och en för "pedagoger"? Och hur förändras dessa över tid? Går det att finna konfliktlinjer?

För att kunna hitta sådana diskurser kan man också gå ned på "branschnivå". Lärarnas fackorgan borde kunna ge mycket information kring hur de såg på det "socialas" uppgifter i spörsmål som tangerade det social. Samma förhållande borde kunna studeras från andra hållet med hjälp av tidningar som representerade "socialvårdsarbetarna". Hur såg de på lärarnas uppdrag i samband med att nya kontaktytor etablerades?<sup>10</sup>

Om vi istället gör en lokal studie är nog "diskursanalys" enligt ovan, inte det som bör komma i första rummet. Viktigare blir då kanske att primärt fokusera på själva centraliseringen av den valda kommunens organisation/förvaltning. Vilka effekter fick denna och hur hanterade kommunen sin nya förstorade organisation/förvaltning (med betoning på skola och socialtjänst och eventuella möten dem emellan)? Spännande vore exempelvis att studera hur och om de tidigare kommungränserna lever kvar i den nya *gränslösa* förvaltningen. Kunde gamla lojaliteter lägga hinder i vägen för denna? Att rädslor fanns för att det kunde ske, är känt sedan tidigare, lika så att det initialt uppstod spänning mellan exempelvis jordbruksbyggd och bruksmiljö och mellan landsort och stad/centralort. (Aronsson 2002; Wångmar 2003). Att jämföra kommuner med olika politisk grundton, vore också något värt att fundera över.<sup>11</sup> Oavsett vilken/vilka frågor som kommer i förgrunden kan kommunarkiv ge matnyttig information.

Avslutningsvis kan konstateras att det är påkallat att utföra historiska jämförande studier kring *hur* och *varför* olika ansvarsområden inom den offentliga sektorn närmast

---

<sup>9</sup> Här kan man även tänka sig att ge sig på underlaget till SOU, det vill säga konseljakterna. I dessa återfinns alla inlagor, sakkunnigutlåtanden, petitioner, direktiv, reservationer mm, in extenso.

<sup>10</sup> Man bör nog också hålla dörren öppen för att en intressekonflikt/ingenmansland även kan uppstå mellan skolkurator och skolpsykolog.

<sup>11</sup> Wångmar (2007) har studerat detta på en kommunpolitisk nivå.



sig varandra. För att nå en ökad förståelse för dagens organisatoriska tillkortakommanden i mötet mellan skol- och socialchefens verksamhetsområden, behöver vi lägga statliga och kommunala förvaltningstraditioner bredvid varandra och studera dem längs en utdragen tidsaxel. Som också lyfts fram i denna uppsats behöver en sådan ansats även kompletteras med undersökningar kring hur de "styrda", det vill säga verksamheternas olika personalkategorier, uppstått, förhållit sig till och reagerat på det närmande som steg för steg sker mellan socialtjänst och utbildningsväsende. Fackliga och professionella strategier nere på "golvet" ger interprofessionell turbulens som fortplantar sig uppåt, något som i sin tur påverkar chefskapets villkor och möjligheter att skapa en effektiv mellanorganisering. (Gustafsson 2000) Genom att föra samman både nu och då med högt och lågt kan nya dimensioner läggas till vår förståelse för dynamiken i den offentliga förvaltningens samarbetsformer och de ingenmansland som uppstår i densamma.

## Referenser

Abelius Hans, *Det självpåtagna uppdraget: en undersökning av medborgarprojektet kring tidningen Östgötha Correspondenten 1840-1870*, Göteborg, 2007.

Amnå Erik, "Det mångtydiga mellanrummet. Några utländska forskningsimpulser" *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*, (Erik Amnå red.), Malmö, 1995.

Aronsson Peter, *Storkommunreformen 1952. Striden om folkhemmets geografi*, 2002.

Berg Gunnar, *Skolkultur – nyckeln till skolans utveckling: en bok för skolutvecklare om skolans styrning*, Göteborg, 1995.

Berg Gunnar, *Skolan i ett institutionellt perspektiv*, Lund, 1999.

Borell Klas och Johansson Roine, "Den nätverksbaserade förvaltningsmodellen – exemplet Ädel", i *Organisation och välfärdsstat*, (red. Rafael Lindqvist), 1998.

Brantgärde Lennart, *Kommunerna och kommunblocksbildningen*, Lund, 1974.

Broberg Gunnar och Tydén Mathias, *Oönskade i folkhemmet: rashygien och steriliserigar i Sverige*, 1991.

Brunsson Nils och Sahlin-Andersson Kerstin, "Att skapa organisationer", i Göran Ahrne (red.) *Stater som organisationer*, Stockholm, 1998.

Börjesson Mats och Palmblad Eva, *Problembarnets århundrade : normalitet, expertis och visionen om framsteg*, Lund, 2003.

Czarniawska-Jorges Barbara, *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*, Lund, 1988.

Danielsson Sara, *En jämförande studie av Sveriges socialchefer och skolchefer*, opublicerad uppsats, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2007

Dellgran Peter och Staffan Höjer, *Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete*, Göteborg, 2000.

Einarsdottir Torgerdur, *Läkaryrket i förändring. En studie av den medicinska professionens heterogenisering och könsdifferentiering*, Göteborg, 1997.

Florin Christina och Johansson Ulla, 'Där de härliga lagrarna gro...' *Kultur, klass och kön i det svenska läroverket, 1850-1914*, Kristianstad, 1993.

Gustafsson Rolf, *Välfärdstjänstearbetet: dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie-sociologiskt perspektiv*, Göteborg, 2000.

Hellbom-Thibblin Christina, *Kategorisering av barns "problem" i skolans värld : en undersökning av skolhälsovårdsrapporter läsåren 1944/45-1988/89*, Uppsala, 2004.

Johansson Peter, *Fast i det förflutna. Institutioner och intressen i svensk sjukförsäkringspolitik*, Lund, 2003.

Jordansson Birgitta, *Den goda människan från Göteborg. Genus och fattigvårdspolitik i det borgerliga samhällets framväxt*, Lund, 1998.

Jönsson Rolf, "Samarbete i kommunblocken", *Kommunalblocksreformen*, (Hans Ring m.fl. red), Göteborg, 1978.

Karlsson Anette, *60 år av social historia. Föreningen Sveriges Socialchefer 1938-1997*, Stockholm 1998.

Kristiansson Martin, *Skolan och den politiska offentligheten - öppning eller tillslutning?: styrning och skolutveckling utifrån "försöket utan timplan"*, Karlstad, 2006.

Landahl Joakim, *Auktoritet och ansvar: lärares fostrans- och omsorgsarbete i historisk belysning*, Stockholm, 2006.

Lindberg Kajsa, *Kopplandets kraft. Om organisering mellan organisationer*, Kungälv, 2002.

Lindqvist Rafael, *Organisation och välfärdsstat*, Lund, 1998.

Lundahl Christian, *Viljan att veta vad andra vet: kunskapsbedömning i tidigmodern, modern och senmodern skola*, Stockholm, 2006.

Lundqvist Lennart, *Fattigvårdsfolket: ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*, Lund, 1997.

Nielsen Peder, *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, Uppsala, 2003.

Nihlfors Elisabeth, *Skolchefen i skolans styrning och ledning*, Uppsala, 2003.

Ottosson Anders, *Sjukgymnasten – vart tog han vägen? En undersökning av sjukgymnastyrkets maskulinisering och avmaskulinisering 1813-1934*, Göteborg, 2005.

Petersson Birgit, *Den farliga underklassen. Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*, Stockholm, 1983.

Qvarsebo Jonas, *Skolbarnets fostran: enhetsskolan, agan och politiken om barnet 1946-1962*, Linköping, 2006.

Qvarsell Roger, "Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt", *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt* (SOU 1993:82), Stockholm, 1993.

Qvarsell Roger, "CSA och socialpolitiken kring sekelskiftet 1900", *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2003: 2-3, sidorna 117-130.

Richardsson Gunnar, *Svensk utbildningshistoria*, Lund, 1999.

Ring Hans, "Kommunernas reaktioner på indelningssakkunnigas förslag", *Kommunblocksreformen*, (Hans Ring m.fl. red.), Göteborg, 1978.

Runcis Maja, *Steriliseringar i folkhemmet*, Stockholm, 1998.

Runcis Maja, *Makten över barnen: tvångsomhändertagande av barn i Sverige 1928-1968*, Stockholm 2007.

Schüllerqvist Ulf, "Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt under det senaste decenniet", *Utbildningspolitiskt systemskifte?* (Thomas Englund red.) Stockholm, 1995.

Selander Martin, *Mångfaldens problematik. Om mötet mellan Ädelreformen och sjukhemmets verksamhet*, Göteborg, 2001

Sjögren Mikael, *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903-1918*, Stockholm, 1997.

SOU 1999:63, *Att lära och leda: en lärarutbildning för samverkan och utveckling: Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande.*

Steward J, *Styrning och ledarskap i kommuner*, Lund, 1986/1988.

Strandberg Urban, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*, Hedemora, 1998.

Wahlström Ninni, *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*, Örebro, 2002.

Wingfors S. Stina, *Socionomyrkets professionalisering*, Göteborg, 2004.

Wångmar Erik, *Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939-1952 i en nationell och lokal kontext*, Göteborg, 2003.

Wångmar Erik, *Samlingsstyre – blockstyre – mångstyre. Kommunpolitiska styrelseformer 1952-2002*, Göteborg, 2006.

Öberg Lisa, *Barnmorskan och läkaren. Kompetens och konflikt i svenska förlossningsvård 1870-1920*, Stockholm, 1996.

Östergren Katarina och Sahlin-Andersson Kerstin, *Att hantera skilda världar. Läkares chefsskap i mötet mellan profession, politik och administration*, Stockholm, 1998.

## Webplatser

Askling Berit, Almén Edgar, Fransson Anders, *Gemensam lärarutbildning i sydost. Slutrapport*, 2007

[http://www.akademisydost.se/sydost/webb.nsf/pages/C40F9050566695E8C12572E300226F51/\\$FILE/S-rapport%20Askling.pdf](http://www.akademisydost.se/sydost/webb.nsf/pages/C40F9050566695E8C12572E300226F51/$FILE/S-rapport%20Askling.pdf)