

Det professionella landskapets framväxt

Det professionella landskapets framväxt. Kapitlet *Den sociala regleringens fält*. Av Kerstin Svensson och Karsten Åström.

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.338.c741>

E-boken är publicerad av Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet 2025
Boken är ursprungligen publicerad av Studentlitteratur.

ISBN: 978-91-44-12205-2

eISBN: 978-91-8104-669-4

Upphovsrätt: Författaren/författarna

Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.

(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>). Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

DEN SOCIALA REGLERINGENS FÄLT

KERSTIN SVENSSON OCH KARSTEN ÅSTRÖM

I detta kapitel beskrivs hur den sociala regleringens fält utvecklades genom lagstiftning för kontroll av befolkningen, utbildningar inom juridik och att enstaka roller som ämbetsmän etablerades. Under 1800-talet formerades fältet. Efter hand tillkom mer lagstiftning, och därmed lades en grund för utveckling av varierande professioner. Därefter konsoliderades och konstituerades fältet under första delen av 1900-talet. Utbildningar för poliser och socialarbetare startade och fältet professionaliserades genom att juristernas status som profession befästes. Med välfärdsstatens utveckling senare under 1900-talet följde framväxten av tjänstemän i offentlig förvaltning. Efter hand kom socionomerna att få allt viktigare roller och närmade sig en professionalisering. De uppnådde dock aldrig professionell status eftersom de var, och är, beroende av de organisationer och lagar som de verkar utifrån. Men de fick genom behörighet att utreda, kategorisera och klassificera, en möjlighet att styra såväl effektueringen av den sociala regleringen som sin egen roll. De fick därmed en befäst position såsom välfärdsprofession. Polisernas roll i fältet förblev underordnad under hela utvecklingen och vi kan under den beskrivna perioden inte se någon professionalisering av poliserna. Industrialiseringen och välfärdsstatens utveckling har haft avgörande betydelse för fältets professioner. När välfärdsstaten förändras i slutet av 1900-talet förändras också förutsättningarna för professionerna.

Social reglering handlar om att främja grundläggande värden som trygghet och tillit, men också om att kontrollera. Det handlar om den externa kontroll som strävar efter att, genom lagstiftning och interventioner, styra befolkningen och hålla samman samhället. Att regleringen är social innebär att den riktas mot hur människor lever sina liv och hur de agerar i samhället. När lagstiftning och interventioner växer fram på detta område riktas de mot individers beteende och familjen, framför allt barnen kommer i fokus.

Barnen, det ”uppväxande släktet”, blir viktiga eftersom det betraktas som förebyggande att fokusera på dem; det blir ett sätt att trygga framtidens samhälle. Individerna ska formas tidigt.

Professionerna på den sociala regleringens fält konstituerades inte av uppfinningar eller upptäckter. De utvecklades utifrån det utrymme som skapades genom politiskt beslutade regleringar för kontroll av befolkningen. Successivt har staten reglerat det sociala och därigenom skapat utrymme för yrkesutövare att utveckla praktiker vars ram innebär att tillämpa lagar. Såsom uttolkare av lag är juristerna den första och dominerande professionen på detta fält. Juristerna har haft dömande och beslutsfattande som sin kärna. Parallellt med att den sociala kontrollen förfinats i samhället, och statens styrning blivit alltmer preciserad, har en arbetsdelning skett. Över tid har andra professioner kommit att komplettera juristerna inom detta fält och utveckla praktiker för utredande och verkställande uppgifter. Två centrala yrkesgrupper här är poliser och socionomer, grupper med vitt skilda uppgifter och även med helt olika historia, men med det gemensamma att de verkar på den sociala regleringens fält. Social kontroll skedde tidigare, och sker fortfarande, i stor utsträckning genom familjen, byn, det sociala nätverket. Över tid har lagstiftningen utvecklats, och så har även de organisationer med yrkesgrupper som har till uppgift att kontrollera och stödja den sociala kontroll och reglering som sker medborgare emellan, samtidigt som staten tagit över en del av de konflikter som uppstår mellan medborgare. Staten reglerar genom lagstiftningen vad som är rätt och fel, och det är inför rättsväsendet som medborgarna får stå till svars, inte inför varandra.

I vid bemärkelse kan man tala om detta som en polisiär verksamhet. Ordet polis kommer från de båda grekiska orden *polis* (stad, stat) och *politeia* (förvaltning). När begreppet började användas var det ofta ”en samlingsbeteckning på all offentlig verksamhet, utom den kyrkliga, dvs. praktiskt taget allt som hade med socialt, politiskt och ekonomiskt liv att göra”.¹ Yrkesgruppen polis är den som har den yttersta rätten att ingripa, även med stöd av våld, för att verkställa beslut som ofta fattats av andra. Ur historiskt perspektiv har dock inte polisen haft professionell status. Det är inte heller polisen som yrkesgrupp som styr när och var de skulle ingripa; det har varit andra grupper som fattat de beslut som polisen verkställt. Det är, och har länge varit, framför allt jurister som har rätten att fatta dessa beslut, inte

¹ Furuhausen 2009, s. 7.

minst genom att meddela domar. Under de senare decennierna har socio-nomerna fått en allt tydligare roll på fältet. Socionomernas uppgift på detta fält är att utöva kontroll av medborgarna genom att utreda, kategorisera och klassificera individer, familjer och sociala situationer. Dessa utredningar ligger sedan till grund för beslut och verkställigheter som utförs av flera olika yrkesgrupper. Yrkesgrupperna på detta fält har utvecklats i en process där mellanmännsliga angelägenheter har förts över från familjen, hushållet och politiken till tjänstemän. Även idag har politiken stort inflytande över den vardagliga praktiken genom att den sociala professionen inte har ett eget beslutsmandat, utan agerar på uppdrag av eller på delegation från den politiska nämnden, och många av de beslut som verkställs har fattats av politiker. Utvecklingen av professionerna på den sociala regleringens fält präglas av hur statens och kommunernas kontroll över befolkningen utvecklats.

I detta kapitel kommer vi att betona tjänstemännen inom den sociala regleringens fält, hur deras utbildningar utvecklats, vilka uppgifter de tilldelats och hur deras professionella status inom fältet utvecklats. Lagstiftning och organisationer inom fältet är centrala, eftersom det är de som format fältet och möjliggjort professionerna. Eftersom fältet definieras som det sammanhang där staten kontrollerar och reglerar befolkningen, är det också staten som skapar de professioner som etableras på och genom detta fält. Kapitlet har genomgående de svenska förhållandena i fokus och ger endast några internationella utblickar i de sammanhang där det behövs för att beskriva de influenser som inverkade på den svenska utvecklingen. Den professionella praktik som beskrivs är dels lagreglerad, dels diskretionär på moralisk grund. Praktiken har inte normerats så mycket av nya forskningsrön som av reaktioner på vardagliga handlingar och tillämpningen av de ofta motstridiga krav som ställts av beslutsfattare, målgrupper och allmänhet.² Ändå har den socialvetenskapliga forskningen bidragit till utvecklingen av fältet, framför allt från senare delen av 1900-talet.

Fängelset som normerande organisation

Den kognitiva basen för professionernas praktik har stor betydelse på detta fält där det saknas materiella uppfinningar. Här handlar det om trygghet och ordning, och kunskaper och idéer om hur ett samhälle hålls samman ligger

² Se t.ex. Ekman 1999.

till grund för fältets utveckling. Ambitionen om trygghet och ordning ger yrkesgrupperna deras samhälleliga funktioner, och den motiverar de organisationer och institutioner som inrättats. Dessa har lagt en grund för den praktik som utvecklats där nya, starkt organisationsberoende yrkesgrupper vuxit fram. Fängelset är den institution som tydligast gestaltar området; det symboliserar gränsen för det socialt accepterade och för det som lagen tillåter. Fängelset markerar gränsen mellan det tillåtna och förbjudna samtidigt som det manifesterar statens makt. Det är också med fängelset som hotbild som de sociala interventionerna skapas, de som ger utrymme för de sociala professionerna och kontrollen av medborgarna genom fokus på ”det uppväxande släktet”, barnen och deras familjer. Det är basen där de yrkesgrupper har utvecklats som Michel Foucault kallar för ”den andliga ortopedins små tjänstemän”.³

Fängelset och andra anstalter var de tidiga organisationerna för social kontroll. Efter hand har organisationerna differentierats, vilket också medfört att olika yrkesgrupper getts olika utrymme och uppgifter. Professionerna har utvecklats som produkter av organisationerna i så mening att organisationerna haft behov av tjänstemän för olika uppgifter, vilket i sin tur medverkat i utvecklingen av olika yrken och utbildningar. Det har också inneburit att professionerna inom detta fält visar ett tydligt organisationsberoende. De är präglade av de organisationer de verkar i, varför man behöver förstå organisationernas utveckling för att kunna förstå professionerna.

Kapitlets upplägg

I detta kapitel presenteras den process där den sociala regleringens fält etablerades och lade en bas för yrkesgruppernas praktik. I fokus är de tre yrkena jurist, socionom och polis. Vår analys av utvecklingen har visat att juristernas roller i förvaltningen efter hand kommit att lägga grunden för socionomer som tjänstemän. Med tiden gav lagstiftningen också socionomer vidare befogenheter, med möjligheten att verka närmare befolkningen, med en mer diskretionär makt. Därför får utvecklingen för socionomer stor plats i detta kapitel. Juristernas roll tonas ned när vi kommer in på 1900-talets senare del, och polisens roll förblir i huvudsak verkställande och får därmed mindre utrymme. I sin helhet spänner kapitlet över en lång period från cirka

³ Foucault 1987.

1500-tal till slutet av 1900-talet. Presentationen inleds med en beskrivning av förhistorien fram till och med 1700-talets slut. Därefter följer en beskrivning av hur den sociala regleringens fält manifesterades som statens angelägenhet under 1800-talet. Vi har här avgränsat perioden till 1809–1902 utifrån den lagstiftning som markerar övergången till ett nytt samhälle och till en ny form av social kontroll av familjen. Under denna tid sker en konsolidering av fältet och förutsättningar för professionell praktik grundläggs. Under perioden därpå, 1902–1960, sker konstitueringen av fältet när lagstiftning och organisationer blir allt tydligare preciserade. Det är först efter 1960 som fältet professionaliseras, när det börjar finnas så pass många socionomer att den praktik som tidigare dominerats av lekmän allt tydligare blir en arena för en viss yrkesgrupp: socionomerna. Det sker då genom att uppgifterna som ska utföras allt tydligare hänförs till utbildade tjänstemän i statens organisationer. Perioden efter 1960 delas här in i två perioder: expansionen av offentlig sektor fram till mitten av 1970-talet och en ny behandlingstanke från slutet av 1970-talet till cirka 1990.

Förhistoria

I alla samhällen har det funnits behov av att vakta, skydda och hålla samman. Sedan Sverige kristnats var landet indelat i socknar och det fanns i varje socken en sockenstämma med rätt att avgöra konflikter. Sockenstämman leddes av prästen som till sin hjälp också hade ”sexmän” som utsågs bland bönderna och hade till uppgift att hålla ordning, medla i konflikter och rapportera problem till prästen.⁴ Regleringen av samhällslivet såg olika ut i land och stad. Att arbeta i de råd som utsågs för att upprätthålla rättsordningen var en plikt som ålåg män både i städerna och på landsbygden. Arbetet kunde ersättas, men det var i första hand en medborgerlig plikt. I de fall ersättning utgick var det vanligen i form av ekonomiska rättigheter, som till exempel förläning, inte i form av lön. Att uppbära lön för ett uppdrag åt staten uppgavs 1561 komma ”ryttare och knektar till”.⁵ Ändå växte en ny roll fram inom statens förvaltning: ämbetsmannen, en person som utövade sitt uppdrag åt staten utifrån anställning, ägnade sig helt åt det och fick en i förväg bestämd lön. Dessa första anställda tjänstemän i staten var skrivare,

⁴ Furuhausen 2009, s. 14.

⁵ SOU 1923:6, s. 9.

fogdar, kamrerare och andra grupper som arbetade med ekonomiska intressen. Det var inte bara staten som anställde tjänstemän, även mäktiga män kunde anställa tjänstemän för förvaltningen av sina egendomar och rikedomar. Under 1600-talet ökade statsförvaltningen i omfattning. Kraven på utbildning för tjänstemännen ökade och allt fler områden som tidigare skötts av lekmän kom att tas över av tjänstemän.⁶ Universitetsväsendet byggdes ut för att tillgodose behovet av utbildning av tjänstemän (se kapitel 2). Trots utbildningarna var det först 1749 som meriter och kompetens uttryckligen preciserades för en ämbetsmannaroll. Då föreskrevs att det krävdes tillfredsställande kunskaper i lagfarenhet för att få föreslås till borgmästare.⁷ Den första tydliga definitionen av utbildningsbakgrund för en ämbetsman utgick således från kunskaper om lag och rätt och det var därmed de som senare kom att kallas jurister som gavs möjlighet till dessa avlönade ämbeten.

Framväxten av domstolar

En professur i juridik hade inrättats redan 1477 vid Uppsala universitet, men det var då en akademisk yrkesroll inom ett kunskapsfält, inte en grund för yrkesutövning i statsförvaltningen. Utvecklingen av juristprofessionen, eller -professionerna, tog sin början i den dömande verksamheten där det fanns ett behov av att konsolidera och ge legitimitet åt rättsliga avgöranden, samt inte minst att etablera en övergripande statlig organisation för den dömande makten. Juristutbildningens tillkomst och etablering var knuten till behovet av domare och det finns ett klart samband mellan framväxten av en mer samordnad dömande makt och utbildning av jurister. Det finns också en tydlig koppling till samhällsutvecklingen i övrigt där kungens, adelns och böndernas makt successivt kom att ersättas med en borgerlig rättsstat. Denna utveckling kan också med Max Webers termer beskrivas handla om att gå från traditionell och karismatisk auktoritet präglad av godtycklighet och knuten till en stark kungamakt och exempelvis adelsprivilegier, till legal byråkratisk auktoritet, eller vad så småningom kom att betecknas som den borgerliga rättsstaten.⁸ En utveckling som också karaktäriseras av att lagstiftning kom att användas instrumentellt och inte bara utgöra en ned-

⁶ SOU 1923:6, s. 9f.

⁷ SOU 1923:6, s. 10.

⁸ Weber 1987.

teckning av vad som faktiskt var rådande. Detta kom också till uttryck inte minst genom en precisering av den rättsliga proceduren, vilken fokuserade en öppen och rättssäker process i domstolar och andra myndigheter.

Historiskt har vi också sett en rad olika former för organisering och konfliktlösning, som till exempel byalag på landsbygden och vägen till en enhetlig modell för konfliktlösning där staten tagit över, eller som Nils Christie har uttryckt det: staten har stulit konfliktlösningen från de enskilda individerna.⁹ För att förstå etableringen av juristprofessionerna behöver vi därför ta ytterligare ett steg bakåt i historien.

Under medeltiden var fortfarande inte den lagstiftande och lagtillämpande makten klart åtskilda från varandra. På samma sätt som det tidigare tinget både kunde skapa lag och tillämpa lag var gränserna oklara i härads- och rådhusrätter. I vart fall under äldre medeltid utsågs domare vid lokala häradsrätter lokalt, även om kungens inflytande över tillsättning av häradsdomare successivt ökade. Domarna var således inte ämbetsmän i egentlig mening. Den rättsliga regleringen bestod till största del av lokala nedteckningar och landskapslagar, och genom Magnus Erikssons landslag 1350 lades en första grund för en någorlunda enhetlig lagstiftning i riket och därmed också för organiserandet av domstolar på en central nivå. Med detta stärktes också kungamakts inflytande över rättsskipningen och det tillkom appellationsinstanser som råfsteting och rättarting. Liksom tidigare utgjorde kungamakten den högsta dömande makten. Emellertid var domarna fortfarande lekmän, och under senare medeltid i huvudsak adelsmän.

Städerna styrdes av råd tillsammans med en kunglig fogde. En del av rådsmedlemmarna utgjorde rådhusrätten. Dessa stadsdomstolar var kollegiala, men inte heller vid denna tid kan man tala om en domar- eller juristprofession. Härutöver fanns kyrkliga domstolar. Inte heller dessa domare kan betraktas som professionella i en juridisk mening, även om de var skolade i kanonisk rätt. Den medeltida kyrkliga barmhärtighetstanken påverkade lagstiftningen på 1500-talet, och det fanns till exempel i Olaus Petris regler för svenska domare 1540 en beskrivning av straffet som förbättringsverktyg.¹⁰ Under 1500-talet började en sammanhållen statsapparat byggas upp. Gustav Vasa deklarerade att han såsom kung ansvarade för folket. Men det innebar inte att gränsdragningen mellan lokala och centrala organ var klar, tvärtom

⁹ Christie 1977.

¹⁰ Eriksson 1995, s. 28 f.

skulle frågan om ansvaret för de fattiga ständigt fortsätta diskuteras mellan olika nivåer. Den lutherska bilden var att människan tillhörde tre sociala sammanhang: hushållet, församlingen och staten, och dessa var också de tre sammanhang där såväl vardag som olika former av konflikter hanterades.¹¹ Kungens fogdar hade vid denna tid till uppgift att driva in skatter, men också att ansvara för lag och ordning.¹²

Under 1500-talet gjordes försök att reformera domstolarna, bland annat genom att skapa en högsta domstol för att avlasta kungen. Men, det var egentligen först genom Gustav II Adolfs inrättande av Svea hovrätt 1614 som rättsväsendet kom att utvecklas i riktning mot en fastare organisation och så småningom etablerandet av en i vart fall semi- eller preprofessionell domarprofession. I 1614 års rättegångsordinantia sägs att:

... skall föreskrevne vår hovrätt vara beklädd av fjorton personer, ibland vilke riksens drotset alltid skall vara en, med fyra andra av riksens råd, fem av adel, och fyra andre lärde och lagfarna män ...¹³

Av de fjorton ledamöterna skulle således fyra vara ”lärde och lagfarne”, vilket kan ses som början till kravet på professionella domare. Men det uppfattades som betydligt viktigare att domstolen skulle säkra adelns inflytande över dömandet. Domstolens president skulle vara en adelsman och dess ledamöter bestå av tre klasser: riksrådsklassen, frälseklassen och den lärda eller ofrälseklassen, den senare i minoritet. Den nedärvda makten var således fortfarande överordnad den makt som kunde grundas i kunskap och erfarenhet. Vidare kvarstod den enskildes rätt att gå till kungen vid missnöje med hovrättens dom. Fler hovrätter inrättades 1623 (Åbo, Dorpat och Jönköping) och specialdomstolar som kammarkollegiet och kommissioner för särskilda frågor tillkom.

Svea hovrätt fick en central funktion genom att den, utöver sin dömande verksamhet, också skulle förordna juridiskt skolade lagläsare till häradsrätterna. Det infördes också en central kontroll av rättegångsprotokoll genom att häradsrätterna löpande skulle sända dessa protokoll till hovrätten för granskning. Från 1680-talet blev även häradshövdingarna avlönade tjänstemän, vilket i sig inte garanterade lagkunnighet. Ett stort problem vid denna

¹¹ Qvarsell 1993, s. 64 f.

¹² Furuhausen 2009, s. 13.

¹³ Häthén & Nilsén 2004, s. 67.

tid var att tillgången på juridiskt utbildade personer var mycket begränsad. Man fick förlita sig på domare som fått sin utbildning utomlands eller var utbildade i andra ämnen än juridik. I hovrätten introducerades även ett system med auskultanter, kanske att jämföra med våra dagars ”att sitta ting”.

De första anstalterna och länsmännen

Under 1600-talet inrättades de första anstalterna för barn och möjligheten för staten att ingripa mot barn.¹⁴ Domarna var fortfarande en ganska disparat grupp av personer som utsågs och erhöll sitt mandat på skilda sätt. Gemensam utbildning saknades och domarens legitimitet var i huvudsak grundad i den makt som tillsatt domarna, snarare än i kunskap i rätten och dess tillämpning. Än mindre kan man tala om anstaltspersonalen som yrkesgrupp. Även om anstalterna fanns, och så även en lagstiftning som definierade vem de riktades mot, var det långt till en professionalisering.

Under 1600-talet genomfördes en indelning av landet i län, med en landshövding som högste tjänsteman med yttersta ansvar för lag och ordning i varje län. Kronofogdarna skötte den löpande tillsynen av lag och ordning. I varje län fanns också utnämnda ”länsmän”. De var en kombination av vad vi idag känner som polis, skattetjänstemän och åklagare. Länsmännen hade ett medborgerligt uppdrag. De valdes ut bland ”bofaste och beskedligaste bönderna som i häradet finnes” och utnämndes av landshövdingen. Inte förrän i början av 1800-talet uttalades några krav på specifik kompetens och då bestämdes att den som utsågs till länsman skulle förhöras, vilket innebar en examination av att personen kunde läsa, skriva och räkna samt att han hade ”försvarlig kännedom om lag och författningar i erforderliga delar”.¹⁵ Det gjordes skillnad på ”litterata” och ”illitterata” tjänster inom ämbetena. De litterata var de som var inlästa på lagen, de lagfarna.¹⁶

14 1619 års stadga om förvaltningen av rikets städer förordnar att barnhus ska finnas för att motverka tiggeri. 1638 inrättas Stora Barnhuset i Stockholm, ett enat barn- och tukthus. 1642 års fattigvårdsförordning stadgar att barn som inte tas om hand av släktingar ska intas på barnhus.

15 Furuhausen 2009, s. 14.

16 SOU 1923:6, s. 12.

Juristerna blir en profession: domare

Under 1700-talet flyttades domarnas positioner fram med en ökad grad av självständighet och systematisk organisering. Domstolsväsendet formaliserades och såväl uppgiften att utgöra ett skydd för den enskilde individen som den processuella ordningen befästes. Denna ordning präglades också av att man ställde högre krav på domarnas utbildning och kompetens. I 1720 års regeringsform stadgades att hovrättspresidenterna och ett antal andra domare skulle vara personer som ”igenom lärdom och lagerfarenhet gjort sig till domarämbetet skicklig”, vilket utgjorde ytterligare ett steg mot krav på speciell professionalitet för att ägna sig åt dömande verksamhet.

Den kanske viktigaste händelsen var tillkomsten av 1734 års lag, ett lagverk som till sin struktur lade grunden för en modern lagstiftning. Den var modern i meningen att dess innehåll var systematiserat i balkar, vilka innehöll regler för olika samhällsområden. Vi kan fortfarande se tydliga spår av denna systematik i nu gällande svensk rätt. Upplysningstidens nya idéer, bland annat synen på individen i förhållande till staten och statens ansvar för den enskilde, påverkade såväl lagstiftning och domstolens organisation som domarrollen. 1734 års rättegångsbalk innebar en kodifiering av en praxis som gällt sedan slutet av 1600-talet, att det var en kombination av domare och lekmän som dömde. Det stadgades också att en nämnd bestående av ”tolv bönder som i häradet bo” kunde överrösta häradshövdingen. Den kollektiva rösträtten innebar därmed att alla nämndemännen skulle enas, trots att de ofta kunde ha svårt att sätta sig in i lagen och sakfrågan. I praktiken blev det därför snarare så att lagen stärkte juristdomarens roll.¹⁷

Parallellt med att juristernas position stärktes i domstolarna stärktes den också i förvaltningen. Fortfarande fanns det betydande brister i den juridiska utbildningen även om den förordning om ämbetsexamen för domare som kom 1749 hade för avsikt att råda bot på detta. I förordningen stadgades att ingen skulle få antas som notarie, auskultant eller liknande i ”de verk, varest rättegångssaker förekomma och drivas” utan att ha avlagt juridisk examen.¹⁸ Även om man ställde vissa kompetenskrav, var kunskapskontrollen dålig och hovrätterna överprövade därför ofta kunskaperna. Olof Stållvik menar att detta kan ses som ett steg mot professionalisering genom att professionen

¹⁷ Diesen 1996.

¹⁸ Stållvik 2010.

själv tar kontrollen över intagningen till yrket.¹⁹ Under denna tid kom också godtycke i rättsskipningen att diskuteras och aspekter som förutsebarhet och rättssäkerhet betonades bland företrädare för domarna. Här lades grunden för det rättstillämpningsideal som skulle komma att växa sig starkare under 1800-talet, dvs. rättspositivismen och tilltron till en logisk mekanisk rättstillämpning. Det var alltså vid denna tid som en övergång till det som Weber betecknar som legalistisk byråkrati började utvecklas, och reglerna fick större betydelse än den värderationalitet som tidigare rätt baserats på. Det innebar i praktiken också en successiv övergång från befolkningens anpassning och lydnad av känsluskäl till traditionell lydnad. Det senare betyder att individerna anpassar sig till reglerna, gör och förväntas göra som dessa anvisar, utan egen reflektion.²⁰ I förvaltningen positionerades borgmästaren i relation till lekmännen. Å ena sidan var borgmästaren lagfaren, å andra sidan var han del i det lokalsamhälle i staden eller på landet där han verkade. Bland kraven för ämbetet fanns också att vara förtrogen med förhållandena i det lokala samhället. Därför var det inte ovanligt att till exempel borgmästaren kombinerade sin befattning med att parallellt vara affärsman. Under 1800-talet kom utvecklingen att leda till en ny karaktär av dessa befattningar, så att de helt byråkratiserades, varvid möjligheterna till flera parallella verksamheter minskades avsevärt.²¹

1809 års regeringsform innebar ytterligare ett steg på vägen mot en självständig juristprofession. Den dömande makten skulle utövas av oavsättliga domare följande lagar och stadgor. Emellertid åtskildes inte heller nu den styrande och dömande makten helt. Justitiestatsministern var självskriven ledamot av Högsta domstolen fram till 1840. Fyra år senare försvann bestämmelsen att en viss andel av Högsta domstolens ledamöter skulle vara adliga till förmån för ett fullt genomfört krav på juridisk skolning. Först då kan man tala om en självständig juristprofession, med undantaget att fram till 1909 hade kungen rätt att delta i Högsta domstolens beslut med två röster.

Utöver en juristprofession fanns i övergången till 1800-talet också en institutionaliserad idé, ett generaliserat värde, om att befolkningen kan styras genom sociala regleringar. Därmed blev det möjligt för den sociala kontrollen att anta nya former och för ytterligare professioner att växa fram ur den sociala reglering som skulle komma att utvecklas.

¹⁹ Ställvik 2010.

²⁰ Bertilsson 1985 utvecklar och fördjupar detta i en analys av Webers rättslära.

²¹ SOU 1923:6, s. 11.

Fältet formeras – 1809–1902

Under 1700-talet hade en ytterligare dimension tillkommit i diskussionen om lag och ordning: individen. Det innebar att den enskilda människan, även bland de fattiga, fick betydelse. I samma tid som man började betrakta befolkningen som en resurs och arbetskraft ute i Europa började också nya former av rättsskipning utvecklas.²² "Befolkningen" sågs inte längre som en massa. Lagstiftare och verkställare började uppmärksamma individer med sina skyldigheter och rättigheter. Det innebar också att regelverken justerades dels för att vissa individer betedde sig på sätt som inte var önskvärt, dels för att möjliggöra undantag i andra fall. Ett sådant exempel är att ett kroppsstraff inte fick verkställas på en person som var sjuk, eftersom denne då kunde avlida. Det handlade då inte primärt om omsorg om individen utan om skydd för staten. I och med att det fanns risk att personen dog av straffet riskerade staten att verkställa fel straff. Oavsett motiv var det ändå så att individens förutsättningar kom att beaktas, vilket var en ny aspekt i rättsskipningen.²³ Med det nya sättet att betrakta befolkningen följde idéer om hur den sociala regleringen skulle ske och ett fält formerades under 1800-talet när specifika praktiker och organisationer för utredning och hantering av avvikare etablerades.

Korrektionshus, "ädla människovänner" och behandlingstanke

I det tidiga 1800-talet började man se möjligheten till differentierade insatser för de avvikande. Man började tala om vård av medmänniskor och att straffande kunde vara "humant". 1809/10 års riksdag tillsatte en kommitté för att utreda hur man skulle kunna konstruera straff som ledde till den brottsliga förbättring och utredningen presenterade 1815 ett förslag på en ny form av anstalter, s.k. korrektionshus.²⁴ Korrektionshusen skulle kombineras med att "ädla människovänner" engagerade sig i fångarna och hjälpte dem att förbereda sig för ett bättre liv efter avtjänat straff.²⁵ Idén kom från Nordamerika och Västeuropa där filantropiska organisationer med

²² Jfr Foucault 1987.

²³ Wieselgren 1895, s. 288ff.

²⁴ Wieselgren 1895, s. 335.

²⁵ Wieselgren 1895, s. 346.

motsvarande syfte redan fanns. 1840 presenterade kronprins Oscar, senare Oscar I, skriften *Om straff och straffanstalter*.²⁶ Det stod då klart att den blivande kungen betraktade brottslingar som ”på brottets vägar förräddade” och förordade byggande av nya anstalter och att dessa anstalter var i behov av ”den allmänna medborgerlighetens stöd”. Kronprins Oscar var medveten om att det fanns en nära koppling mellan dessa anstalter och den kommunala fattigvården, men betonade att det medborgerliga engagemanget var viktigast. Detta engagemang har förblivit en väsentlig del i den sociala regleringens och dess professioners praktik och det har gett en förankring av den sociala kontrollen i befolkningen. Parallellt har nya yrkesgrupper vuxit fram för att hantera administrationen av den sociala regleringen.

Under perioden 1846–1862 byggdes cellfängelser i varje län och till dessa knöts också föreningar som på kungligt initiativ inrättades med landshövdingen som ordförande och i övrigt bestående av ”gudfruktiga, redliga och förståndiga personer”. Det skulle utses några män för dessa uppdrag och för ”kvinnofångarne äfven fruntimmer” och de skulle verka inne på anstalterna.²⁷ Det är i detta sammanhang viktigt att påtala att det under mitten av 1800-talet var en exceptionellt stor andel av befolkningen som var intagen på anstalt, och att en stor del av fångarna var på anstalt med stöd i lösdriverilagstiftningen. Fortfarande var hushållet den centrala enheten i samhället, och hushållet var nära knutet till arbetet. Den som lämnade ett hushåll och ett arbete straffades enligt lösdriverilagstiftningen och det var just dessa som föreningarnas engagemang skulle riktas emot, dvs. lösdrivare och försvarslösa.²⁸ Underklassen sågs av lagstiftaren som ett hot mot samhället och straffet syftade dels till social ordning, dels till att styra befolkningen såsom arbetskraft i den begynnande industrialiseringen. Styrningen skedde genom placering på anstalter och genom påverkan från föreningsorganiserade betrodda medborgare. Former för en vårdande makt, som Michel Foucault benämner pastoral makt, började utvecklas i termer av förbättring och korrektion och det var här grunden lades för att specialisera och utveckla kompetenser hos dem som arbetade med verkställelse av straffen. Det är på dessa grunder som det under andra halvan av 1800-talet började skapas grupper av experter som skulle ”observera, analysera,

²⁶ Oscar I 1840.

²⁷ Svensson 2001.

²⁸ Wieselgren 1895, s. 353.

bedöma, justera och korrigera vårt leverne”.²⁹ Ännu var det alltför tidigt för att tala om professionalisering av dessa grupper, men under andra halvan av 1800-talet formerades fältet så att det fanns en kognitiv bas i förbättrings-ideologin och en organiserad struktur med anstalterna i centrum.

I 1864 års strafflag fanns en behandlingstanke, dvs. en idé om att straffet skulle leda till normalisering. Hur det skulle gå till, eller vem som skulle utföra arbetet, var vagt beskrivet. Den enda egentliga yrkesgrupp som fanns på fältet vid denna tid var juristerna.

Flera juristprofessioner

Från 1863 fanns två juristexamina: hovrättsexamen som ledde till domaryrket och kansliexamen till Kungl. Maj:ts kansli som innebar ämbetsmannauppgifter.³⁰ Även om det var två olika inriktningar var båda inriktade på tillämpning av lag, mer än på verkställighet. Sådan verkställighet som handlade om hur avvikare skulle normaliseras och behandlas var inte reglerad och föll därmed utanför juristernas område.

Under mitten av 1800-talet fanns krav på juridisk utbildning för domare och att ordinarie domare skulle vara oavsättliga, vilket gav dem en självständig ställning gentemot den statliga och politiska makten. Domarna kunde också kontrollera tillströmningen till professionen, även om högre domare utnämndes av kungen eller regeringen. Bildandet av Sveriges advokatsamfund, i en första sammanslutning 1848 och etablerande 1887, öppnade möjligheten att tala om en juristprofession och inte bara en domarprofession; eller om flera juristprofessioner. Tidigt hade domarna fått ett visst inflytande över intagningen till yrket, men så länge den lagstiftande och dömande makten inte var åtskilda och inte heller adelns ställning i domstolarna brutits, kan man inte tala om en juridisk profession med en självständig kunskapsbas.

En fråga återstår att belysa för att kunna ge en tydligare bild av juristprofessionerna och deras kunskapsmässiga grund. Kan den betraktas som vetenskapligt grundad eller förankrad? Den ideologiska eller teoretiska grunden för såväl lagstiftning som lagtillämpning har under hela den tid som hittills beskrivits varit kopplad till olika naturrättsliga uppfattningar. Den historiska skolan bröt denna uppfattning genom att poängtera lag-

²⁹ Beronius 1994.

³⁰ SOU 1953:15, s. 59.

stiftarens vilja som grunden för den gällande rätten. Det växande inflytandet av positivistiska vetenskapsideal kom att påverka det juridiska och rättsvetenskapliga tänkandet. För svensk del kom den s.k. Uppsalaskolan att påverka såväl rättsvetenskapen och juristutbildningen som rättstillämpningen. Företrädare som Axel Hägerström och Vilhelm Lundstedt lade, genom att vilja utmönstra värderingar ur lagstiftningen, grunden för en rättspositivism som sedan starkt påverkat svenskt rättsväsende.³¹ Långt senare, särskilt genom 1980-talets ramlagar, kom dock värderingar direkt uttryckta i lagstiftning att öka i omfattning. Det var en typ av lagstiftning som jurister, inte minst domare, kom att vara mycket skeptiska till.

Axel Hägerströms (1868–1939) uppgörelse med det metafysiska tänkandet inom rättsvetenskapen lade grunden för en, vad man skulle kunna benämna, ny teoretisk grund för förståelsen av rätten och rättstillämpningen. Utsagor om sanning, moral och rättsliga förpliktelser betraktades av Hägerström som ingenting annat än mänskliga föreställningar om sådana företeelser. Vilhelm Lundstedt (1882–1955) gick ett steg längre när han framförde idén om att samhällsnyttan skulle vara rättsordningens grundval. Detta lämnade också möjlighet för en öppning mellan juridiken som kunskapsfält och samhälls- och beteendevetenskaper i allmänhet – en öppning som inte utvecklats på ett sätt som man kanske hade trott vid den tiden. Juridiken som kunskapsfält har fortsättningsvis behållit sin särprägel knutet till den juridiska metoden som är starkt präglad av en rättspositivistisk grundhållning, även om man kan se en klar parallellitet till den samtidigt framväxande och starka positivistiska hållningen inom samhällsvetenskapen.

Den traditionella rättspositivistiska juridiska metoden utgår från att beslut i uppkomna situationer kan deduceras från den politiskt beslutade lagstiftningen och förutsätts skapa garanti mot godtycke. Genom att lagstiftaren har löst intresse- och värdekonflikter i en generell mening, går lagtillämpning ut på att inordna enskilda konflikter eller regelbrott under ett givet lagrum som ska prägla lösningen också av den individuella konflikten eller problemet.

Juristutbildningens vetenskapliga grund kan diskuteras och det finns inte någon klar koppling mellan vetenskapliga rön och utbildningens innehåll som är fallet med medicinska och tekniska, och senare även med sociala, utbildningar. Utbildningen skulle i första hand förse domstolarna med

³¹ Om den historiska skolan och Uppsalaskolan, se t.ex. Peczenik 1995.

juridiskt skolade domare. Men även i centrala förvaltningar var ofta juridisk examen den vanligaste bland högre tjänstemän, och i slutet av 1800-talet var professionen etablerad genom en preciserad studieordning för dess utbildning, klara karriärvägar, en etablerad juridisk metod och inte minst att den dömande makten i hög grad särskilts från den politiska.

Poliser anställs och städernas mandat förtydligas

Polissysslorna hade länge haft karaktären av medborgerligt uppdrag snarare än avlönat arbete. Under mitten av 1800-talet började nya former av organisering och utbildningar utvecklas. 1850 fick Sverige sin första ”moderna” polisorganisation genom att uppgifterna från olika grupper av vakter slogs samman först i Stockholm, och senare i hela landet. Parallellt med organiseringen inleddes en process med förändring av poliskåren, där de första stegen bland annat innebar att förändra rekryteringen, vilket ledde till att man i första hand sökte poliser med militär utbildning och vana av disciplin.³² 1855 kom en instruktion som också stadgade att en blivande länsman inför länsstyrelsen skulle avlägga en särskild länsmansexamen. I städerna förlorade borgerskapet sin position allteftersom stadskommunernas uppgifter och rättigheter tog över. Det inrättades drätselkammare att ta hand om stadens finanser. Från 1862 var det obligatoriskt i alla städer, och det inrättades stadsfullmäktige. ”Staden” framträdde efter hand som ett allt tydligare rättssubjekt.³³

Nya lagar

I formeringen av fältet stiftades också nya lagar på flera centrala områden. Det hade ända sedan tidigt 1600-tal funnits lagar som stadgade hur avvikare skulle hanteras. 1624 års hospitalsordning stadgade att det skulle finnas hospital för fattiga och orkeslösa. 1642 års tiggardordning reglerade hur tiggeriet skulle bemötas. Under 1600-talet gavs möjligheten åt staten att låta dem som var utan arbete arbeta i ”kronans tjänst”, vilket då i huvudsak innebar krigstjänst. Ansvar för tillsynen av tiggare och lösdrivare hade skjutits till lokalsamhället genom förordning om obligatorisk kommunal fattigvård 1763. 1847 och 1853 kom nya fattigvårdsförordningar där fokus

³² Furuhausen 2004.

³³ SOU 1923:46, s. 14.

ändrades från att motverka tiggeri till att å ena sidan erbjuda hjälp åt dem som verkligen behövde det, å andra sidan stadga tvångsarbete för tiggare. 1871 antogs en fattigvårdsförordning där det tydliggjordes att fattigvårdsstyrelsen hade ett särskilt ansvar för att se till att de arbetsföra också arbetade och anmäla till konungens befallningshavare om de fann någon som inte gjorde det.³⁴ Organiseringen av den sociala regleringens praktik förfinades efter hand som nya lagar stiftades och specifika funktioner tilldelades specifika uppgifter. Parallellt med regleringen för differentiering av den fattiga befolkningen ute i samhället, reglerades differentiering av dem som sorterats ut ur samhället in på anstalter. Differentiering reglerades i alla led med ambitionen att omvandla icke arbetsföra till arbetsföra och inte bara kontrollera, utan även styra befolkningen mot normalitet.

Fältet är formerat

Under 1800-talet hade den sociala regleringens fält formerats och manifesterats genom framväxten av domstolar, anstalter och ämbetsmän. Lagstiftningen hade börjat definiera interventioner och uppgifter, men yrkesgrupperna inskränkte sig hittills till dömande jurister och verkställande poliser. I övrigt hade lekmän och frivilliga krafter i det borgerliga samhället fortfarande en stor roll. Även om viss differentiering av anstalterna och interventionerna kunde ses, var det fortfarande mycket allmänt hållna lagar på området.

Sedan mitten av 1800-talet har vi en profession, juristerna. Inom denna profession hade också en differentiering utvecklats så att man kunde tala om domarkåren, om advokatkåren och om ämbetsmän i offentlig förvaltning. Det medborgerliga engagemanget var i slutet av 1800-talet organiserat, och tekniker för arbetet hade börjat utvecklas. Men hittills fanns endast en rudimentär lagstiftning. Definieringen av fältet fortsatte genom att ytterligare lagar stiftades och nivåer i statsförvaltningen tilldelades ansvar för tillsyn och interventioner. Målgruppen för interventionerna var hittills vagt definierad. Under andra halvan av 1800-talet började ”det uppväxande släktet” allt tydligare betonas och då började också den sociala regleringens fält bli allt tydligare. Regleringen och kontrollen gick mot en ökad kontroll av vardagslivet, familjerna och barnen i syfte att tidigt forma befolkningen.

³⁴ SOU 1923:2.

Fältet konsolideras och konstitueras 1902–1960

Industrialiseringens fortskridande i det tidiga 1900-talet skapade behov av mer lagstiftning, och juristerna fick ytterligare områden att verka inom, samtidigt som den växande byråkratin inom statsförvaltningen utvecklades mot en legalistisk rationalitet där reglerna var i fokus. När såväl industri som statsförvaltning utvecklades förstärktes de juridiska professionernas position i samhället. I samband med industrialiseringen uppkom också ”den sociala frågan”. Inflyttningen till städerna och arbetet i fabriken separerade bostad och arbetsplats, vilket också medförde en separation mellan barnen och deras arbetande föräldrar. Detta satte de sociala frågorna i nytt ljus och nya typer av regleringar skapades i en strävan i att hålla samman det nya samhället.

1900-talet annonserades av Ellen Key som ”Barnens århundrade”, ett sekel där barnens rättigheter skulle växa fram.³⁵ Med det följde också ett sekel av reglering och professionalisering för att bevaka barnen och de sammanhang de levde i, där nya former av reaktioner på avvikande utvecklades. Parallellt hade ett annat fält, den psykosociala integrationens fält, formerats och idéer om individens möjliga utveckling hade fått fäste i samhället.³⁶

Den period för konsolidering och konstituering som här beskrivs avgränsas i tid av nya barnavårdslagar. Eftersom den sociala regleringens fält konstrueras genom lagstiftning för reglering av befolkningen, sker konstituering och konsolidering parallellt när alltmer lagstiftning riktas mot barnen och deras arbetande föräldrar och nya, lagreglerade sätt att ta hand om avvikare och fattiga utvecklas. Dessa regleringar började följas av reglerad verkställighet och med det läggs en ny grund för professionalisering av fältet. Juristerna kan inte ensamma fylla de förväntningar som skapas, vilket ger möjligheter för en ny yrkesgrupp att skapas och få en roll på fältet: socionomerna. Socionomerna kom dock att få dubbla roller med inslag av både stödjande och kontrollerande uppgifter. De blev å ena sidan myndighetsutövare genom att fatta beslut om individers välfärd grundade i lagstiftning och å den andra behandlare genom att ge råd och stöd och att behandla individer med sociala problem. Till skillnad från de socionomer som verkar inom den psykosociala integrationens fält har de socionomer som här behandlas en tydligare tonvikt på normalitet och avvikelse i förhållande till regler som anges av lagstiftning.

³⁵ Key 1900.

³⁶ Se kapitel 5.

Den sociala frågan

Barnen började tidigt skiljas från de vuxna eftersom möjligheterna till en gynnsam utveckling ansågs vara störst om man riktade insatserna mot dem. Redan 1840 inrättades Råby räddningsinstitut och det kom att följas av flera andra. Under 1800-talet var det ”piskans strategi” som rådde, men i början av 1900-talet lade de socialliberala idéerna grunden för en ”morotens strategi” i den sociala kontrollen.³⁷ I 1885 års lösdriverilagstiftning började barnen urskiljas genom att de under 15 år inte omfattades av denna lag.³⁸ 1902 års barnavårdslag³⁹ förstärkte ansvaret för barnen ytterligare genom en straffmyndighetsålder vid 15 år och ett tydliggörande av kommunens ansvar för barnen, medan staten ansvarade för bestraffning av vuxna.

Under förra seklet hade stora anstalter byggts. Det var förutom cellfängelserna också sjukhus, hospital och anstalter för barn och unga.⁴⁰ De var avsedda för att hantera samhällets avvikare och hade flera likheter med de industrier för förädling av materiell råvara som parallellt byggdes upp. I båda fallen handlade det om stora byggnader där verksamheten organiserades genom en fördelning av både tid och rum. Byggnadens yta organiserades för att underlätta processen och tiden strukturerades genom de handlingar som skulle ske, på ett sätt som liknade fabrikernas process och struktur.⁴¹ I anstalterna strukturerades tiden genom handlingsscheman. Foucault menar att den disciplinära ordning som utvecklades i detta sammanhang inte är helt uppenbar.⁴² Det var ett komplext nät av tekniker för observationer, utredning och bedömning. Anstalterna blev det sammanhang där teknikerna utvecklades och prövades. Därför blev fängelser, sjukhus, mentalsjukhus, ungdomsanstalter, skolor osv. de platser där kunskapen om arbete med att förändra människor odlades. När teknikerna hade utvecklats och prövats kunde de senare användas också i mindre tydligt definierade sammanhang för social kontroll utanför anstalterna. Det blev därför också i dessa anstalter som flera yrkesgrupper inom det sociala området fick sitt ursprung.

37 Abukhanfusa 1987.

38 Wieselgren 1895, s. 428.

39 Lagen betecknades vid den tiden inte som en barnavårdslag utan som 1902 års lag angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn. Den trädde i kraft den 1 januari 1903.

40 Åman 1976.

41 Rusche & Kirschheimer 1939.

42 Foucault 1987.

Tiden kring sekelskiftet 1900 har ofta beskrivits som en omvälvande tid, en brytningstid såväl politiskt som socialt och kulturellt.⁴³ Parallellt med arbetarrörelsens framväxt fick de socialliberala och filantropiska organisationerna nytt liv och en flora av nya organisationer utvecklades. En del riktades mot specifika frågor, som till exempel nykterhet, medan andra mera hade karaktären av yrkesförbund eller organisationer som verkade för yrkens etablering. Här finns till exempel Polisförbundet som bildades 1902⁴⁴ och Sveriges fängvårdsmannaförbund 1906, men också Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA) 1903 och Svenska Fattigvårdsförbundet 1906. Det socialliberala engagemanget parallellt med arbetarrörelsens framväxt lade grunden för reformer och lagstiftning. Teorier från nationalekonomen Gustav Cassel om att den fattige individens intressen kunde förenas med kollektivets och den liberala ekonomins intresse hade stort inflytande på den socialpolitik som började utvecklas.⁴⁵ Istället för straff för social avvikelse diskuterades mer och mer möjligheten till vård och förbättring. Den klassiska straffrättsskolan som satte brottet i centrum ersattes successivt av ett synsätt som präglades av den framväxande sociologin och som menade att individuell moralisk förbättring kunde styras genom lagstiftning.⁴⁶

Socialt arbete och fältets utbildningar

Med idén om möjligheten till utveckling och förbättring av individer och samhälle som kognitiv bas strävade bland annat ”fattigvårdsfolket”⁴⁷ efter såväl sociala reformer som möjligheterna för utbildning, forskning och anställningar inom det sociala området. Det var ofta kvinnor som tog initiativ till bildande av organisationer. I Sverige var bland annat Agda Montelius och Emilia Broomé starka krafter bakom CSA⁴⁸. I Tyskland drev Alice Salomon motsvarande frågor och parallellt verkade Jane Addams och Mary Richmond i USA. Samtliga dessa kvinnor har senare omtalats som

43 Lundquist 1997.

44 Furuhausen 2009, s. 28.

45 Ohrlander 1992; Swärd & Edebalk 2017.

46 Stjernberg 1905; Beirne 1993.

47 Lundquist 1997.

48 Johnsson och Svensson tar i kapitel 5 också upp dessa organisationer och andra delar av socionomernas historia. Det är ofrånkomligt att detta behöver nämnas i båda kapitlen, då de engagerade sig i frågor om såväl social reglering som psykosocial integration. En viss variation finns dock i beskrivningarna, till exempel då olika personer var aktiva i olika frågor.

pionjärer i socialt arbete och de influerade varandra. Framväxten av de nya yrkesgrupperna både bidrog till och stöddes av maktförskjutningen från konungen till medborgarna där politiker och ämbetsmän fick allt större betydelse. Juristerna fick uppgifter som tidigare åvilat adeln och kungen, medan socialarbetarnas uppgifter kom att bli de som tidigare handhåfts av kyrkan och socknen.

I 1904 års stadga om juridiska examina fanns tre examina: juris kandidat, juris licentiat och kansliexamen. Den tidigare hovrättsexamen avskaffades och juris kandidat blev den som inriktades mot domarbanan, medan juris licentiat mer inriktades på akademien och lagstiftande roller. Antalet som avlade kansliexamen blev aldrig särskilt omfattande och i 1935 års stadga avskaffades den i samband med att en statsvetenskaplig examen inrättades.⁴⁹ Medan juristernas uppgifter blev ämbetsmannauppdrag förblev det sociala arbetet ett ideellt uppdrag under ytterligare en tid. Ur det ideella arbetet växte idéer och krav om utbildning och forskning för bättre insatser på det sociala området, och även de ideella organisationerna började anställa tjänstemän.

Det fördes intensiva debatter om vem som egentligen var mest lämpad att bedriva det sociala arbetet. Inom fattigvårdsarbetet fanns starka förespråkare för både lekmän och tjänstemän. Motsättningen stod emellan "vårdare" som arbetade enskilt och personligt och tjänstemän som hade kompetens, ordning och saklighet och därmed kunde avlasta fattigvårdspolitikerna. Tjänstemän var kostsamma. De behövde ta hand om en stor mängd fattiga för att det skulle vara lönsamt. Därför ansågs deras personkännedom mindre. De oavlönade lekmännen kunde ägna sig mer åt färre personer, vilket dels var billigare, dels gav en bättre inblick i familjernas liv. Samtidigt var kontrollen av lekmännen sämre. Det var svårt att bedöma deras lämplighet för de uppdrag de utförde.⁵⁰ Frågan stod alltså mellan å ena sidan det administrativt legala, å andra sidan det personliga.⁵¹ Centralförbundet för socialt arbete förespråkade en kombinationsmodell där vardera part gjorde det de var bäst på: tjänstemännen skulle handha den formella delen av arbetet och lekmän den mera personliga.⁵² Denna debatt och de motsatta uppfattningar som fanns i detta sammanhang kan liknas vid en kamp om en professionell gränsdragning, men det fanns vid denna

49 SOU 1953:15, s. 63ff.

50 Svensson 2001.

51 Lundquist 1997.

52 CSA 1906.

tid inga professioner. Ändå hade det betydelse för den kommande utvecklingen av professioner eftersom kampen inte bara gällde huruvida det skulle vara ett avlönat eller oavlönat arbete utan också om det fanns olika värden i det personliga, medmänskliga och formella förhållningssättet från en tjänsteman. Kombinationen av lekmän och anställda har fortlevt inom den sociala regleringens fält och finns fortfarande kvar. Lekmännens roll och förankringen hos medborgarna har hela tiden stor betydelse för den sociala regleringens professioner. Över tid förskjuts dock lekmännens roll från ett generellt medborgerligt engagemang, på politiskt och statligt initiativ, till mer konkreta och specificerade uppdrag som allt tydligare formuleras av tjänstemännen.⁵³

Poliserna organiserades också tydligare i början av 1900-talet och en av Svenska polisförbundets första stora frågor var utbildning av poliser. 1910 lade man förslag om att inrätta yrkesskolor för poliser på statligt initiativ. Det fick inte gehör, men samma år startades en polissskola i Uppsala. 1917 avsatte Stockholms stadsfullmäktige medel för en polissskola för Stockholms poliskår och 1929 skedde detsamma i Göteborg.⁵⁴ De första initiativen till utbildning av poliser var således lokala, men med den första polislagen 1925 reglerades statens inflytande över den kommunala polisverksamheten. Polissskolan i Stockholm blev statligt finansierad och öppnades för poliser från hela landet.⁵⁵ Den statliga regleringen innebar också att alla landets poliser från 1926 hade enhetlig uniform. Därmed hade staten tagit ett samlat ansvar för polisverksamheten, även om den skulle fortsätta att vara lokalt organiserad ytterligare 40 år.

Även inom det sociala området etablerades utbildningar i början av 1900-talet på initiativ av de nya organisationerna. Centralförbundet för Socialt Arbete startade 1910 kurser i praktiskt socialt arbete som gavs fram till 1920, då man tog initiativ till att inrätta en särskild utbildningsanstalt för kommunaltjänstemän och andra befattningshavare inom socialvården. 1921 inrättades den första utbildningen av socialarbetare vid *Institutet för socialpolitisk och kommunal utbildning och forskning* som finansierades av donationsmedel och kom att vanligen kallas Socialinstitutet. Donations-

53 Idag finns dessa uppdrag kvar inom flera lagstyrda områden, till exempel lekmanövervakare i kriminalvården, kontaktpersoner och kontaktfamiljer i socialtjänsten, stödpersoner inom psykiatri samt gode män och förvaltare, se Svensson 2017.

54 Dahlgren 2007.

55 SOU 1952:30.

medlen kom från CSA, men också från Stockholms stad och andra städer och eleverna betalade avgifter för utbildningen. Först 1938 gavs statsbidrag för utbildningen.⁵⁶ Vid tillkomsten hade institutet en koppling till en professur i nationalekonomi och socialpolitik som inrättades vid Stockholms högskola och där Gösta Bagge blev den första innehavaren. Innehavaren av professuren skulle också vara föreståndare för Socialinstitutet. Lärarna på institutet rekryterades dels från akademiker, dels från praktiskt verksamma inom området. Denna första utbildning hade därigenom en koppling till staten genom universiteten, och till kommuner och ideella organisationer genom deras praktiska arbete.

Det var således intresseorganisationer i samarbete med lokala, kommunala, organ som påverkade att det etablerades yrkesutbildningar för både poliser och socialarbetare. Staten var inte initiativtagare, men kom att ta över ansvaret och fick på så sätt avgörande inflytande över de idéer som hade vuxit fram i intresseorganisationer.

Lagstiftning och uppgifter

De utbildade socialtjänstemännen styrdes dels av statliga och lokala politiker, dels av jurister. De administrativa legala uppgifterna innebar att verkställa lagar och beslut som fattats. Den sociala debatten medförde att uppgifterna på området utvidgades och att arbetet med individer och personer blev alltmer preciserat. När lagstiftningen på området blev alltmer differentierad behövde beslutsfattarna också alltmer information för att kunna kategorisera och differentiera individerna som var föremål för beslut i olika frågor.

”Det sociala” började få genomslag även inom domstolarna, trots visst motstånd i domarkåren som ansåg att det var brottet, inte personen, som var det viktiga i rättsskipningen. Genom barnavårdslagen 1902 separerades barn och vuxna i relation till strafflagstiftningen och genom 1906 års lag om villkorlig dom blev det också möjligt att differentiera vuxna till olika former av straff. Den nya lagstiftningen ställde krav på en variation av organisationer och tjänstemän som hanterade verkställigheten av domarna, men som också kunde ge bättre stöd för vilken påföljd som skulle väljas. Med andra ord krävdes förutom den juridiska professionen även sociala professioner för

⁵⁶ SOU 1962:43, s. 40.

att garantera en ändamålsenlig rättstillämpning. 1910 bildades föreningen Skyddsvärnet som en underavdelning till Svenska Fattigvårdsförbundet. Skyddsvärnet började driva frågan om att förundersökningar skulle göras om de åtalades personliga förhållanden, vilket ledde till opinionsbildning. I 1918 års lag om villkorlig straffdom blev dessa förundersökningar reglerade i lag.⁵⁷ Dessa utredningar, som var knutna till brottmål, kom senare att bli en väsentlig del i samspelet mellan socialarbetare (som utredare) och jurister (som beslutsfattare) på den sociala regleringens fält. Motsvarande utredningsarbete skedde också i den sociala barnvården och på flera andra områden, bland annat utifrån alkoholistlagen som infördes 1913 och den reformerade fattigvårdslagen från 1918.

De sociala utredningarna har en lång historia och utfördes tidigare framför allt av präster.⁵⁸ Det som förändrades var att det stadgades att utredningarna skulle ske *innan* beslut om intervention fattades, att det fanns ett i lag stadgat differentierat utbud av interventioner och att utredningarna fick en given position i rättsprocessen. Man bör därför kunna tala om utredningspraktiken som en arbetsdelning i det juridiska arbetet, där de sociala frågorna började få inflytande och där nya yrkesgrupper kunde utvecklas.

1924 antogs en ny barnavårdslag som innebar att det blev obligatoriskt för kommunerna att organisera barnavårdsnämnder. Men ännu nämndes inget om någon specifik yrkesgrupp som skulle utföra arbetet.⁵⁹ Däremot stadgades att det i nämnden, utöver representanter från fattigvårdsstyrelsen och från barn- och ungdomsvården, skulle finnas representation av flera professioner: präst, lärare, läkare och ”Där så lämpligen kan ske bör juridisk sakkunskap vara företrädd inom nämnden”.⁶⁰ Tommy Lundström beskriver den sociala barnvården från 1920-talet och fram till 1950-talet som en förinstitutionell period.⁶¹ Från 1930-talet blev den integrerad med en byråkratisk arbetsordning där reglering och standardisering av dokument var central. Verksamheten präglades under denna period av en idé om objektivitet och möjligheten att forma familjernas liv och hem. Efter hand kom utredningar att struktureras som berättelser utifrån tjänstemännens betraktelser. Läkarna hade inflytande över arbetet genom att ett medicinskt och social-

⁵⁷ Svensson & Persson 2011.

⁵⁸ Beronius 1994.

⁵⁹ Lundström 1993.

⁶⁰ Lag om samhällets barnavård (1924:361) 1 kap., 3 §, 1 mom.

⁶¹ Lundström 1993.

medicinskt perspektiv på avvikande beteende och psykopatologi styrde den klassificering och de dokument som användes för att bedöma familjerna.⁶² I detta var det framför allt barn som uppvisade oönskat beteende som var i fokus. Små barn och barn som vanvårdades diskuterades inte.⁶³ Även inom polisen började den sociala frågan få inflytande i det tidiga 1900-talet och blev där en uppgift för kvinnor. G. H. von Koch, en av initiativtagarna till Centralförbundet för Socialt Arbete, lade 1907 en motion i Stockholms stadsfullmäktige om att kvinnor borde anställas i Stockholms poliskår. Man talade då särskilt om att de skulle arbeta med frågor om prostitution, lösdriveri, sexualbrott och andra ärenden med kvinnor och barn. 1908 anställdes tre kvinnliga polisbiträden i Stockholm med uppgift att särskilt ta hand om kvinnor och barn, samt att ge vård och hjälp till fattiga och hemlösa. De skulle också övervaka allmänna platser och anhålla kvinnor och barn som stal. De var dock inte "riktiga" poliser och skulle tilltalas "syster".⁶⁴ Polissystrarnas uppgifter låg i linje med mycket av det arbete som utfördes i de filantropiska föreningarna, men med den skillnaden att de hade legal rätt att ingripa och anhålla, om än bara kvinnor och barn. De hade därmed en kombination av de uppgifter som Centralförbundet för Socialt Arbete ville differentiera mellan tjänstemän och lekmän. Polisens roll på fältet var inte oproblematiserad. När ämbetsmän med utbildning ersatte de kommunala förtroendemännen både i städerna och på landsbygden, ifrågasattes att lägre polismän hade möjlighet att tillämpa lagen diskretionärt utan kontroll av högre myndighet. Det ansågs kunna äventyra förtroendet för myndigheten och ge en prägel av godtycklighet.⁶⁵

Folkhemstanken befäster fältet

På 1930-talet kom den svenska industrin in i sin första lågkonjunktur, arbetarrörelsen hade vuxit sig stark och 1932 inleddes den långa socialdemokratiska regeringsperioden. Visioner om folkhemmet skulle omsättas i handling och där var socialpolitiken en grundsten. Socialdemokratin tog stöd i vetenskapssamhället och strävade efter att utveckla expertis inom

62 Se vidare kapitel 6 om hur samhällsmedicinen, folkhälsan och socialhygien vid denna tid var viktiga frågor inom medicinen.

63 Lundström 1993.

64 Dahlgren 2007.

65 SOU 1923:2 s. 53.

alla områden. Socialmedicin, rättspsykiatri och nationalekonomi hade stort inflytande, och åtskilliga statliga utredningar genomfördes för att skapa kunskap om hur man på bästa sätt kunde ta hand om befolkningen i allmänhet och barnen i synnerhet, så att folket kunde uppfostras till ansvar och arbetsamhet.⁶⁶ Makarna Myrdal var något av folkhemmets idealtyper som intellektuella, radikala och moderna och de fick stort inflytande över utformningen av socialpolitiken. Gunnar Myrdal var ekonom, Alva Myrdal hade examen i pedagogik och psykologi.⁶⁷ Parallellt hade läkarna stort inflytande över utvecklingen av det sociala arbetets praktik. Ludvig Nordström beskrev i sin betraktelse över *Lortsverige* hur prästerskapet ersatts av läkarna och hur prästgården spelat ut sin roll som förebild och istället efterträtts av läkarbostaden.⁶⁸ När befolkningen skulle uppfostras och reformeras kom barnavården i fokus och socialpolitiken dominerade över kriminalpolitiken. De stora frågorna var arbete, försörjning och hem, kriminalpolitiken blev en bifråga. Justitieminister Karl Schlyter hade ett starkt engagemang i de straffrättsliga frågorna, men propagerade för att insatserna i högre grad skulle riktas mot fostran. Att fostra innebar att i hög grad beakta den enskildes förutsättningar, och därför kom Schlyters engagemang att leda till ett individualpreventivt sätt att se på straff. Straffen skulle innehålla behandling, individuell avskräckning och oskadliggörande av farliga kriminella.⁶⁹ Dessa tankar förstärkte det sociala arbetets idéer och lade grund för en utveckling av ytterligare tjänster och utbildningsplatser inom det sociala området.

Polissystrarnas kompetens började ifrågasättas under 1930-talet. De var inte sjuksköterskor och de var inte poliser. I diskussionen om deras kompetens framhävdes vikten av kunskaper inom det sociala området. Det var problematiskt att polissystrarna saknade utbildning för sitt arbete. Under 1930-talet var det dock endast några enstaka polissystrar som var verksamma, och då främst i Stockholm. 1943 fanns totalt 13 polissystrar i landet. Polisskolan lades 1938 under Socialdepartementet och fick namnet Statens polisskola, men fortfarande var det bara män som utbildades till poliser.⁷⁰ Det gavs nu också en lägre och en högre poliskurs, som 1938 blev

⁶⁶ Svensson 1998.

⁶⁷ Hirdman 1989; Ovarsell 1993.

⁶⁸ Nordström 1938, s. 25.

⁶⁹ Schlyter 1935.

⁷⁰ Dahlgren 2007.

en konstapel- och en överkonstapelkurs, och man införde då också en kommissarieklass. 1949 skulle även en polischefskurs tillkomma i kursutbudet.

Under 1940-talet tillkom nya organisationer för verkställande av straff. 1942 inrättades Statens skyddskonsulenter, en organisation med tjänstemän och med uppgift att utreda de personliga förhållandena för personer som skulle dömas för brott och att leda och kontrollera det ideella hjälparbetet med villkorligt frigivna och villkorligt dömda. Som lämplig bakgrund för dessa tjänstemän nämndes utbildning från socialinstitut i förarbetena.

Kommunala socialtjänstemän och etableringen av "socioonomer"

Utbyggnaden av socialpolitiken förde med sig ett behov av kommunala tjänstemän och antalet sökande till Socialinstitutet i Stockholm hade ökat. 1944 öppnades ett socialinstitut i Göteborg. Det fick redan från början statligt stöd för sin verksamhet, och detsamma gällde också för det tredje socialinstitutet som upprättades tre år senare i Lund. De båda nya instituten antog vardera 60–70 studerande per år.⁷¹ Från regeringen betonades vikten av att instituten skulle förena sin utbildning med vetenskaplig aktivitet, främst inom sådana ämnen som inte uppmärksammats av den akademiska forskningen. Några förutsättningar för sådan forskning gavs inte. Institutet hade inga forskartjänster och ej heller några andra forskningsresurser. Däremot var professorer i sociologi knutna till instituten i Stockholm och Göteborg, och i Stockholm fanns det vid denna tid också en koppling till professuren i statsvetenskap.⁷²

Instituten kan ses som ett led i ett första kvalitativt take-off för socialtjänstemännen, de var nu en yrkesgrupp som staten räknade med. Vid instituten utbildades från 1940-talet dels socialtjänstemän, dels förvaltnings-tjänstemän och kommunalkamrerer. De hade i studierna en gemensam grund i stats- och kommunalkunskap, nationalekonomi, socialpolitik och socialrätt. Medan den sociala linjen hade kurser i psykologi, sociologi och socialmedicin, studerade "förvaltarna" just förvaltning, tillsammans med ekonomi och beskattningsrätt. I båda inriktningarna fanns praktik integrerad i utbildningen, vilket ledde till kritik från både teoretiskt och praktiskt

⁷¹ SOU 1942:63, s. 41f.

⁷² SOU 1962:43, s. 48f.

perspektiv. Staten krävde att praktikinslagen skulle vara förankrade i den teoretiska utbildningen. Praktikfältet menade att utbildningen var för teoretisk och för svagt kopplad till yrkesfältet.⁷³ De gränsstrider som vid sekelskiftet 1900 funnits kring om arbetet skulle vara avlönat eller oavlönat, där det personliga ställdes mot det administrativa, återkom här i ny skepnad. Istället för argument om det personliga och det administrativa lyftes nu frågor om teori kontra praktik.

För antagning till utbildningarna krävdes antingen studentexamen eller inträdesprov samt minst ett års förpraktik inom för utbildningen relevanta områden. Motsvarande intagningsprov hade diskuterats för juristutbildningen i början av 1950-talet, men hade aldrig kommit till stånd. När det bara fanns social utbildning i Stockholm hade titeln för de examinerade varit DSI, Diplomerad från Socialinstitutet. En förening för de diplomerade hade bildats 1923 och i den hade titelfrågan varit en återkommande diskussionspunkt. Initiativ att lösa frågan togs i mitten av 1940-talet, i samband med att ytterligare utbildningar tillkom, men också i samband med att utbildningar inom ekonomi som tidigare gett diplomering då fick den nya titeln civilekonom. Titeltävlingar och diskussioner genomfördes under 1940-talet. Bland förslagen fanns soc.kand. och civilkurator, men också begrepp som socialkonsulent och socialekreterare. När Socialinstitutets elevkår i Stockholm 1946 genomförde en omröstning fick "socionom" 40 röster, "soc.kand." 43 och "socialekonom" 90.⁷⁴ Beteckningen socionom vann dock snabbt gehör, föreningen Diplomerade från Socialinstitutet bytte 1950 namn till Sveriges socionomförbund och under 1950-talet användes beteckningen socionom även i statliga dokument.

Idén om att befolkningen skulle fostras gällde inte bara målgruperna ute i samhället. Det handlade i stor utsträckning om att utbilda och fostra tjänstemännen som skulle utöva kontroll och fostran. Bengt Börjeson beskriver år 1948 som ett genombrottsår för socialt arbete.⁷⁵ Det året öppnades Barnbyn Skå. Gustav Jonsson blev chef och chefsläkare. De följande åren skulle en ny form av insatser för barn och familjer komma att utvecklas i den miljön, parallellt med många forskare som senare kom att bli tongivande i forskningsämnet och bedrev forskning integrerad i

⁷³ Se t.ex. SOU 1962:43, s. 150.

⁷⁴ Kristiansen 2002.

⁷⁵ Börjeson 2008.

behandlingsarbetet. När Barnbyn öppnade fanns det inga utbildade psykologer och ”socialarbetarnas (de få som fanns) utbildning hade sin tonvikt på kunskaper om den kommunala förvaltningen och skötseln av kommunernas ekonomi”.⁷⁶

Jurister eller socionomer?

1949 års juristutbildningssakkunniga noterade att det i flera länder fanns kortare juridiska utbildningar och de jämställde vissa av dem med förvaltningslinjen vid socialinstituten. De relaterade bristen av kortare utbildning i Sverige till att det saknades tjänstemän i mellanställning i förvaltningarna, men noterade att sådana tjänstemän var på väg att etableras, bland annat utifrån utbildningarna på socialinstitut. De prioriterade därför en utbyggnad av dessa utbildningar istället för att korta juridiska utbildningar skulle skapas. I samband med det relaterade kommittén också till socialvetenskapliga forskningskommitténs betänkande⁷⁷ där man påtalat bristen i att socialpolitiken inte hade någon klar roll inom universiteten och menade att det var ”i hög grad önskvärt” att de juridiska fakulteterna utvidgade undervisning och forskning i socialrätt, dvs. rättsliga regler om samhällsbehov av olika slag. De områden som anfördes var hjälp- och skyddsbehövande medborgare, vårdlagstiftning för brottslingar och delar av civilrätten, men också familjerätten och lagstiftning om föräldrar och barn.⁷⁸ Yttrandet tydliggör hur staten i dessa områden integrerar de juridiska och sociala frågorna. Även om juristutbildningen föreslogs få ett ökat inslag av socialrätt var argumenten ännu starkare för utvecklingen av de sociala professionerna. Det var de som skulle bli tjänstemännen i mellanställning i förvaltningarna. Studier i juridik ansågs inte ge tillräckliga ”insikter i samhällslivets ekonomiska och sociala problem”.⁷⁹ Juridisk examen krävdes däremot ofta för högre befattningar inom statsförvaltningen, till exempel byrådirektör, byråchef och byråsekreterare.⁸⁰ Ändå dominerade juristerna 1949 städernas förvaltning, då 29 procent av tjänstemännen var jurister och 20 procent socionomer. Inom landstingens förvaltning var däremot

⁷⁶ Börjeson 2008, s. 17.

⁷⁷ SOU 1946:74.

⁷⁸ SOU 1953:15, s. 115.

⁷⁹ SOU 1953:15, s. 13.

⁸⁰ SOU 1953:15.

socionomer största yrkesgruppen med högre utbildning, totalt var då 74 socionomer anställda i landstingen.

1958 fanns cirka 3 500 socionomer. Ungefär en tredjedel av dessa var inte yrkesverksamma, hade flyttat utomlands eller förvärvat annan högre utbildning. Av resterande cirka 2 500 var 63 procent anställda i kommunerna (43 procent i städerna och 20 procent i landskommuner), 15 procent i statlig tjänst, 8 procent i landstingen, 7 procent i av stat eller kommun stödda organisationer och 7 procent i enskild tjänst.⁸¹ Det faktum att så många som en tredjedel inte var yrkesverksamma kan jämföras med att endast hälften av de kvinnor som tagit examen från filosofisk fakultet vid samma tidpunkt var yrkesverksamma.⁸²

När det under 1950-talet utexaminerades allt fler socialtjänstemän kom också en betydande utbyggnad att ske i de kommunala förvaltningarna. Där kommunala förtroendemän tidigare haft uppgifter och sökt stöd av läkare, lärare och präster kom socialtjänstemän att anställas.⁸³ Antalet barn som blev föremål för barnavårdsnämndens insatser ökade också, vilket blev argument för att det behövdes ytterligare personalförstärkningar.⁸⁴ Alla städer hade socialtjänstemän anställda, undantaget endast städer med färre än 4 000 invånare, och i flertalet landskommuner fanns en eller flera socialassistenter eller kommunassistenter med sociala uppgifter. De utbildade räckte inte till och ofta behövde befattningarna tillsättas med personer som saknade social utbildning eller hållas vakanta.⁸⁵ Eftersom det var lätt att få arbete anställdes även personer som inte slutfört sin utbildning, vilket medförde att antalet examinerade minskade i slutet av 1950-talet. Studenterna fick arbete innan de avslutat sina studier.⁸⁶

81 I dessa siffror ingår examinerade från både sociala linjen och förvaltningslinjen liksom yrkesverksamma inom såväl den sociala regleringens fält som andra fält. Cirka 20 procent av de yrkesverksamma socionomerna hade kamerala uppgifter och cirka 15 procent hade arbete som kuratorer, resterande 65 procent, dvs. cirka 1 600 socionomer, hade anställningar som kan föras till den sociala regleringens fält i vid bemärkelse.

82 SOU 1962:43, s. 17.

83 SOU 1962:43, s. 20f.

84 SOU 1962:43, s. 22f.

85 SOU 1962:43, s. 35.

86 SOU 1962:43, s. 38.

Fältet är konsoliderat och konstituerat

I slutet av 1950-talet var socialtjänstemännen en efterfrågad yrkesgrupp, men socionomerna var ändå fortfarande inte etablerade eftersom det saknades tillräckligt många utbildade och att det därför anställdes också personer med andra utbildningar. Det fanns organisationer med definierade uppgifter som skulle utföras av socionomer. Det fanns utbildningar till grund för dessa uppgifter. 1958 hade SACO-förbundet Sveriges Socionomers Riksförbund, SSR, bildats som fackförening för socionomer.

Juristernas roll hade alltmer tonats ned när andra professioner, inte minst läkare, hade bidragit till utvecklingen av de sociala professionerna, och de sociala utbildningarna hade också ett inslag av juridik. Det sociala arbetet hade preciserats tydligare under utvecklingen av folkhemmet samtidigt som lagstiftning och organisering av välfärdsstaten hade lagt en grund för de sociala professionernas utveckling. Utvecklingen hade under sextio år gått från intresseorganisationers kamp för utbildning till en statligt styrd och reglerad uppdelning av arbetsuppgifter och utbildningar. Juristerna hade en överordnad roll såsom yttersta beslutsfattare, socionomerna en roll som framför allt utredare, medan polisernas roll var att handha den direkta kontrollen och verkställigheten ute i samhället. Genom arbetsdelningen och utvecklingen av de olika rollerna hade fältet konsoliderats. Genom den alltmer detaljerade lagstiftningen och de varierande organisationerna hade fältet konstituerats. I fältets formering hade ämbetsmannarollen etablerats med juristerna som central yrkesgrupp och juristerna hade professionaliserats. Under fältets konsolidering hade socionomerna också kommit in som en yrkesgrupp som skulle verka som ämbetsmän, eller tjänstemän som det nu betecknades. Men professionaliseringen av socionomer hade ännu inte tagit fart. Ändå var det tydligt att det var socionomerna som var på väg att dominera fältet, nominellt och genom sina uppgifter att utreda, kategorisera och klassificera.

Fältet professionaliseras 1960–1977

Professionaliseringen av den sociala regleringens fält skedde när socionomernas position på fältet stärktes. Juristerna var i och för sig redan en profession, och i så mening fanns det en profession på fältet. Deras uppgifter var styrande, men ändå perifera. De hade rätten att fatta de överordnade

besluten i enskilda ärenden, men de saknade kompetens och befogenheter i det mer specificerade arbetet med att utreda inför beslut och att verkställa besluten. För att man skulle kunna tala om professionalisering av fältet behövdes en yrkesgrupp med rätt att utföra arbetet med reglering av befolkningen, dvs. att utreda och korrigera (eller behandla) befolkningen, vilket innebar att verka för att integrera avvikare och beivra oönskade beteenden. Även om barnen fortfarande var i fokus i dessa frågor, riktades interventionerna fortfarande också mot vuxna.

Socionomernas uppgifter formeras

1960 års barnavårdsdag markerar en brytpunkt i professionaliseringen av den sociala kontrollens fält. Under 1950-talet hade kommuner slagits samman och blivit avsevärt färre, cirka 800 istället för över 2 000. Efterfrågan av socialtjänstemän i kommunerna var möjlig att möta tack vare den ekonomiska tillväxt som skett under efterkrigstiden. Barnavårdsnämndernas värden och uppgifter hade tidigare burits av präster, läkare och lärare. Men nu kunde en egen yrkesgrupp utvecklas eftersom det fanns specifika uppgifter och en utbildning av alltmer rimlig omfattning. Parallellt med utvecklingen inom de kommunala förvaltningarna hade också barnhälsovård och psykiatrisk barn- och ungdomsvård vuxit fram under 1940- och 1950-talet. Praktiken i dessa påverkade också utformningen av 1960 års barnavårdsdag som kom att betyda dels obligatoriska utredningar före beslut om insatser, dels förebyggande arbete där man skulle ingripa tidigt mot uppkomsten av problem, framför allt individuella avvikelser.⁸⁷ Det var inte längre bara möjligt att ingripa mot barn och familjer som uppvisade oönskat beteende, utan också i sammanhang där barns utveckling äventyrades. Genom betoningen på förebyggande arbete kom också de små barnen att mer explicit beröras av lagen. Idén om att göra tidiga insatser hade sin grund i utvecklingspsykologi och psykodynamiskt perspektiv, där tidiga insatser skulle bryta en negativ utveckling. Lagen medförde en nedtonad roll för barnavårdsnämnden till förmån för tjänstemännen. Nämndens ledamöter skulle inte vara experter inom området. Den expertisen skulle istället sökas utifrån, till exempel i barnpsykiatri, och socionomerna fick en övergripande samordnande roll.

Lagen betonade även handläggningen, de processuella frågorna om hur

⁸⁷ Lundström 1993.

arbetet skulle utföras. Utredningen skulle vara fullständig och tillförlitlig och yttranden skulle hämtas in från sakkunniga. Med sakkunniga menades i detta sammanhang dels medicinsk/psykiatrisk expertis, dels juridisk.⁸⁸ Även socionomerna började utveckla expertis i form av specifika metoder för utredning och för s.k. case-work med klienterna. Metoderna innebar att på bästa möjliga sätt få fram mesta möjliga information och att med en objektiv hållning författa utredningstexter med juridisk prägel.⁸⁹ Med en förstärkt byråkrati och ett vidgat organisatoriskt uppdrag fick socionomerna en grundlig förankring i den kommunala förvaltningen. Men, det fanns inte tillräckligt många socionomer. Det årliga antalet diplomerade från socialinstitut behövde öka från 200 till cirka 330, för att möta behoven som Arbetsmarknadsstyrelsen förutspådde.⁹⁰

Socialhögskolor

1962 upprättas ett fjärde socialinstitut i Umeå där 70 studerande kunde antas varje år.⁹¹ När Socionomutbildningskommittén samma år lade fram sitt betänkande påtalade man att: ”Behovet av samhällsvetenskaplig forskning har framhållits i åtskilliga sammanhang, bland annat i 1962 års riksdag väckta motioner.”⁹² Kommittén tydliggjorde inte vem som fört fram detta, eller vem som väckt motionerna, men tog det som en intäkt på behovet av forskning. Som motiv för ökad forskning på området anförde kommittén att vi vet för lite om grunderna för vad man betecknar ”social missanpassning” och att kunskaperna inte har ökat i takt med reformprogrammen. Forskningen föreslogs vara knuten till socialinstitutet, forskningen skulle stimulera undervisningen och ses som ett självklart inslag i högre utbildning, men också som en bättre möjlighet att rekrytera lärare. Forskningen skulle också lägga en grund för läroböcker för socionomutbildningen.⁹³

Socionomutbildningskommittén lämnade 1962 ett betänkande där de formulerade innehållet i utbildningen och angav ramar för organisering av

88 Kombinationen av professionell kompetens visar att den sociala regleringen inte enbart var en fråga för fältets professioner. Man kan snarare tala om att professionerna på den sociala regleringens fält hade till uppgift att sammanföra kunskaper från olika fält inför beslut.

89 Lundström 1993.

90 SOU 1962:43, s. 41.

91 SOU 1962:43.

92 SOU 1962:43, s. 48.

93 SOU 1962:43, s. 48ff.

utbildningen och samarbete mellan lärosätena.⁹⁴ Betänkandet låg till grund för att instituten 1964 omvandlades till statliga socialhögskolor. Idéer om specialisering av socionomutbildningen avvisades av kommittén till förmån för idén om helhetssyn. De studerande skulle ha en sammanhållen grundutbildning för att kunna verka inom olika fält i samhället efter utbildningen.

Rättskunskap sågs som en viktig del av utbildningen, framför allt civilrätt, straffrätt, processrätt och offentlig rätt.⁹⁵ Redan före reformen innehöll de timplaner som fastställdes av Kungl. Maj:t 130 timmar rättskunskap, vilket var det mest omfattande ämnet, följt av praktisk förvaltningskunskap 100 timmar och till exempel samhällsekonomi med socialpolitik på 60 timmar och sociologi på 50 timmar. Undervisningen i juridik var mer omfattande än undervisningen i psykologi.

Kommittén betonade också att praktik skulle vara knuten till utbildningen. Den praktiska yrkeskunskapen skulle integreras, och de som handledde studenterna i praktik skulle utbildas för uppdraget. Redan tidigare hade samråd skett mellan socialinstituten, men nu inrättades en samarbetsnämnd för socialhögskolorna. I nämnden ingick rektorerna för skolorna, dvs. befattningshavare som utsetts av staten. Med övergången till socionomutbildningar 1964 förlängdes också utbildningen från fem till sju terminer och ledde fram till "socionomexamen". Ytterligare två utbildningar tillkom kort därefter: 1967 i Örebro och 1971 i Östersund.⁹⁶

Juristernas autonomi på fältet minskar

Under 1950- till 1970-talen minskade statusen för domare i tingsrätterna: deras lönenivå sjönk, tillsättningen av domare ändrades så att anciennitetsprincipen, dvs. deras tid i yrket, inte längre var utslagsgivande för befordran och utrymmet för politiskt inflytande över tillsättningarna ökade, åtminstone fanns det en möjlighet för att så skulle kunna ske.⁹⁷

När en ny strafflagstiftning antogs och brottsbalken trädde i kraft 1965 betonades individualprevention och de sociala aspekterna gavs en stor betydelse. Därmed bröts juristernas autonomi på straffrättens område, eftersom de tvingades förlita sig på lekmän och socialarbetare för att kunna avgöra

⁹⁴ SOU 1962:43, s. 114.

⁹⁵ SOU 1962:43, s. 67.

⁹⁶ Prop. 1971:36.

⁹⁷ Grotander 1977, s. 70.

påföljdsval i brottmål. Juristernas bristande socialvetenskapliga kunskap innebar att de i dessa ställningstaganden förvandlades till ”amatörer”.⁹⁸ I rätten fanns också nämndemännen som genom sin förankring i samhället ibland kunde ha vidare kunskap om sociala förhållanden. Lekmännen i nämnden kunde numera vara de som ställde krav på att information skulle hämtas in från kriminalvård och socialvård för att förbättra rättens kunskap om vad de utdömda påföljderna innebar i praktiken.⁹⁹

1969 var 3 352 socialtjänstemän anställda i kommunerna, men bara 210 jurister.¹⁰⁰ Trots att lagstiftning och regelverk preciserades och kraven på dokumentation ökade var det liten efterfrågan på jurister. Socionomer fanns dels som examinerade från social linje, dels som förvaltningssocionomer med uppgift att snarare stödja och kontrollera förvaltningen än befolkningen och därför med en mer perifer position på den sociala regleringens fält. Förvaltningssocionomernas roll i det socialpolitiska sammanhanget kan möjligen kopplas till frågor om den generella välfärden, medan socionomerna från sociala linjen arbetade med behovsprövade insatser och mer uttalad social kontroll. I professionaliseringsprocessen fyllde förvaltningssocionomerna en funktion med sin utbildning och yrkesroll som överbryggade skillnaderna mellan socionomer och jurister. Denna länk underlättade den vändning som kom att ske när socionomerna professionaliserades och tog över rollen som fältets sociala profession. Ännu hade kopplingen till forskning inte blivit tydlig. 1971 lades ett förslag om en professur i socialpolitik, men inte vid juridisk fakultet som föreslagits tjugo år tidigare och ej heller vid socialhögskolorna som föreslagits tio år tidigare. Istället föreslogs den bli placerad vid ett särskilt forskningsinstitut som kopplades till det arbetsmarknadsinstitut som etablerats 1966. I professurens uppgifter låg att vara väl insatt i socialpolitiken och att etablera ett nära samarbete med förvaltningsmyndigheter inom det sociala området och med olika forskningsinstitutioner.¹⁰¹ Detta förslag ledde till beslut om en professur i socialpolitik och att Institutet för social forskning, SOFI, inrättades 1972 i en omvandling av Institutet för arbetsmarknadsfrågor. Kopplingen mellan SOFI, socionomutbildningarna, praktiken eller utbildningarna var dock inte preciserad.

⁹⁸ Grotander 1977, s. 73.

⁹⁹ Nyberg 1977.

¹⁰⁰ Åström 1995, s. 183.

¹⁰¹ Prop. 1971:36.

Formeringen av socionomer, jurister och poliser

I den högre utbildningens expansion under 1960-talet hade socionomutbildningarnas utvidgning stor roll tillsammans med läkar- och civilingenjörsutbildningarna.¹⁰² Det är därför rimligt att tala om denna tid som ett andra kvalitativt take-off för yrket. Socialinstitutet hade enligt gällande stadgar till uppgift att ”meddela vetenskaplig undervisning och praktisk utbildning för social och kommunal tjänst, att sprida kunskap i socialpolitiska och kommunala ämnen samt att främja samhällsvetenskapernas utveckling”. Utbildningen ledde till arbetsuppgifter som gränsade till uppgifter för samhällsvetare, civilekonomer, jurister och psykologer.¹⁰³

Om man jämför hur den sociala regleringens professioner utvecklades under andra halvan av 1900-talet finner vi att antalet socionomer ökat 7,5 gånger mellan 1960 och 1990, medan juristerna under perioden 1950–1990 ökade med blygsammare 3,5 gånger, vilket i och för sig också är en betydande ökning.¹⁰⁴ När man jämför de båda yrkena måste man också tänka på att endast ett mindre antal av juristerna ägnar sig åt det som vi här kallar social reglering. Även socionomerna har uppgifter på andra områden än inom fältet social reglering, men det är i detta fält som de intar en central roll. Den stora förändringen på fältet under 1970-talet var i huvudsak genom tillflödet av examinerade från de sociala utbildningarna – den period som får sägas vara kulmen på socionomernas kvantitativa take-off.

Mellan 1970 och 1990 var antalet jurister anställda i landets kommuner i stort sett oförändrat. Samtidigt hade personer anställda som socialsekreterare eller motsvarande (dock inte nödvändigtvis med socionomexamen) i det närmaste sexdubblats.¹⁰⁵

Polisen saknade fortfarande diskretion, autonomi och vetenskaplig förankring för sitt arbete. De var fortfarande en yrkesgrupp som agerade helt utifrån givna uppdrag. I takt med det ökande välståndet hade befolkningen blivit mer rörlig; bilismen ökade och såväl brottsligheten som behovet av trafikövervakning ökade. Polisens arbete ökade därmed och parallellt med det ökade behovet av en alltmer centraliserad organisering. 1965 förstat-

¹⁰² Prop. 1975:9.

¹⁰³ SOU 1962:43, s. 46.

¹⁰⁴ Åström 1995.

¹⁰⁵ Uppgifterna bygger på en genomgång av dåvarande Kommunförbundets personaluppgifter, se Åström 1995.

ligades polisväsendet och de 554 polisdistrikten blev 119, vilket möjliggjorde specialisering till exempel i fråga om brottsutredningar och möjlighet att samordna större insatser.¹⁰⁶ För att bibehålla den lokala förankringen för polisen inrättades kommunala polisenämnder.¹⁰⁷ Den grundläggande polisutbildningen var både teoretisk och praktisk och omfattade i början av 1970-talet 40 veckor.¹⁰⁸ Däremot var det inte alls på tal att polisutbildningarna skulle knytas till forskning eller att polisernas autonomi skulle vidgas. Det går därför inte att se några tendenser till professionalisering – utöver att det krävdes viss utbildning för att arbeta som polis. Polisutbildningarna spreds utanför Stockholm och vid 1960-talets början hade polisskolan filialer på sex orter i landet, för att i början av 1970-talet bli koncentrerad till två skolor i Stockholmstrakten, Solna och Ulriksdal.

År 1971 genomfördes den s.k. tingsrättsreformen där häradsrätterna och rådhusrätterna avskaffades och tingsrätter infördes såväl i städerna som på landsbygden. Även juristutbildningarna förändrades. Den största förändringen inträffade genom 1974 års studieordning då vissa samhällsvetenskapliga moment infördes, om än blygsamma i termer av antalet studieveckor. Genom reformen gavs också utrymme att läsa hela kurser vid samhällsvetenskaplig eller humanistisk fakultet istället för juridiska fördjupningskurser eller examensarbeten. Denna flexibilitet har överlevt, men det obligatoriska ämnet rättssociologi (2 poäng) och rätt och samhälle (4 poäng) försvann som obligatoriska ämnen i den allmänna studieordningen för juris kandidatexamen under slutet av 1980-talet. Idag är det endast de nya juristutbildningarna i Umeå, Örebro, Göteborg och numera även i Karlstad, som har obligatoriska inslag av samhällsvetenskap. Det samhällsvetenskapliga och sociala området fick inte någon status och förankring inom juridiken, trots att det var ett område där lagstiftningen utvecklades och där den enskilde fick utökade möjligheter att besvära sig över sociala beslut fattade av kommuners representanter. En annan paradox är, att trots att lagstiftningen på det administrativa området är den som ökat mest, har det i mycket begränsad grad påverkat innehållet i juristutbildningen.

¹⁰⁶ SOU 1970:32, s. 26.

¹⁰⁷ SOU 1979:6, s. 44.

¹⁰⁸ Dahlgren 2007.

Jurister eller socionomer?

Diskussionerna om paralleller mellan socionom- och juristutbildningarna återkom under 1960- och 1970-talen och ledde till en brytpunkt där socionomerna tog över som den kvantitativt dominerande professionen på den sociala regleringen fält. 1968 års utbildningsutredning avgav 1973 ett betänkande över juristlinjen, förvaltningslinjen och social linje.¹⁰⁹ Utbildningarna utreddes tillsammans eftersom de varit föremål för diskussioner i relation till det verksamhetsområde som de gemensamt utbildade för. Juristutbildningen sades dock i huvudsak vara inriktad mot rättsväsendet, medan socionomutbildningarna riktades mot myndighetsutövning med rättstillämpning.

Med tiden hade socialvården förändrats i riktning mot förebyggande arbete, vilket hade skapat behov av andra kunskaper än de administrativa. Kunskaper om sociala problem och om arbetsmetoder på samhällsvetenskaplig grund ansågs vara nödvändiga i de sociala socionomutbildningarna, medan förvaltnings socionomerna kunde dela kunskaper med både juristutbildningen och den sociala linjen. ”Socialt arbete” föreslogs bli ett nytt ämne där det skulle ingå behandlingsmetoder ur beteendevetenskapligt perspektiv, social problemlösning inriktad mot individ och familj, grupp- och samhällsarbete samt social administration.¹¹⁰ De förändringar som föreslogs i socionomutbildningen klargjorde gränsen till juristutbildningen, men gjorde gränsdragningen till psykologutbildningen mindre tydlig.¹¹¹ Utredningen övervägde en yrkesinriktad beteendevetenskaplig utbildning som kunde ge grund för arbete i socialvården, men också tillträde till psykolog- och psykoterapiutbildning, men lade inget sådant förslag. Istället lyfte man fram socionomutbildningen som en grund med möjligheter att kompletteras med vidareutbildning inom olika områden. Juristernas arbetsfält ansågs inte längre handla om samhällsintegrering eftersom juristernas dominans inom offentlig förvaltning var bruten. Dock såg man att förvaltningsdomstolarna, som infördes efter förvaltningsreformen 1972, skulle komma att bli ett nytt verksamhetsområde för jurister. Därtill förutspåddes ökade möjligheter för jurister att agera biträde i förvaltningsärenden och andra processer som tillkommit genom rättshjälpsreformen 1973. Juristernas roll förutspåddes bli mer specialiserad och fokuserad på de rent rättsliga aspekterna av beslutsfattande.¹¹²

¹⁰⁹ SOU 1973:59.

¹¹⁰ SOU 1973:59, s. 21ff.

¹¹¹ Se också om situationen för socionomer i relation till psykologer i kapitel 5.

¹¹² SOU 1973:59, s. 55.

Utbildning och forskning för social reglering

Utbildningsutredningen betonade att de yrkesgrupper som arbetade med handläggning av ärenden inom det sociala området behövde bredare kunskaper om ekonomi, statskunskap och sociologi, regional planering, statistik, juridik, språk och i viss mån psykologi, vilket sammanfattades med central förvaltningskunskap. Utredningen ledde till en proposition inför 1977 års högskolereform där juristutbildningen definierades som samhällsvetenskapligt administrativ och ekonomisk, medan socionomutbildningen betecknades som beteendevetenskaplig vårdutbildning.¹¹³ I stort behölls den rådande indelningen av utbildningarna och även innehållet i utbildningarna. En central skillnad var att forskningen på området knöts till socionomutbildningarna och det nya ämnet socialt arbete. Nämnden för socionomutbildning hade påtalat den fundamentala betydelsen av att utbildningen skulle vara forskningsanknuten så att undervisning kunde ges på vetenskaplig grund. Det var fyra områden där utredningen menade att forskning behövde utvecklas: som stöd för grundutbildningen, som stöd för den sociala verksamheten, som möjlighet att utnyttja socionomernas forskningskapacitet och för att göra utbildningssystemet flexibelt så att socionomer kunde få möjlighet både till forskarutbildning och till kvalificerad vidareutbildning.

Samma år som socionomutbildningarna genom högskolereformen kom att placeras vid universitet och högskolor, 1977, firade juridiken 500-årsjubileum vid Uppsala universitet och det tillkom nya juristutbildningar. Traditionerna för de två yrkesgrupperna, jurister och socionomer, var väldigt olika. Lagstiftningens omfattning hade ökat och allt fler områden var lagreglerade, inte minst inom det sociala området, men det var framför allt socionomernas roll i relation till påföljdsväl och andra beslut i domstol som hade förändrats. Juristernas roll var i stort intakt. Domstolen valde i och för sig fortfarande påföljd i brottmål, men det kunde ändå betraktas som ett ”spegelfäktteri” eftersom påföljden därefter utformades av kriminalvården.¹¹⁴ På samma sätt var det inom det sociala området: även om juristerna formellt fattade besluten också där, så var underlagen för besluten formade av socionomer, och det var de som hade att verkställa dem. När socionomutbildningen blev en högskoleutbildning hade socionomerna alltså redan en position i praktiken.

¹¹³ Prop. 1975:9.

¹¹⁴ Grotander 1977.

En ny (semi)profession

Det hade under 1960- och 1970-talen funnits en uttalad tanke om att lagstiftningen var ett politiskt redskap för att styra befolkningen. Juristerna fanns med i utredningarna som föregick lagstiftningen, ofta som sekreterare, utan att dominera kommittéerna. Kommittéernas förslag remissbehandlades också i vitt skilda organisationer före de politiska besluten om lagstiftning, vilket gjorde att juristernas roll i lagstiftandet kan ifrågasättas.¹¹⁵ I högskolereformen 1977 integrerades socialhögskolorna i universitets- och högskoleorganisationen. Socialt arbete blev ett forskningsämne och det blev möjligt att tillsätta professurer. Detta markerar ett viktigt led i socionomernas professionalisering och övertagande av rollen som den dominerande yrkesgruppen på den sociala regleringens fält.¹¹⁶ Den process som fältet genomgått visar hur staten byggt upp och förfinat en reglering för kontroll av befolkningen, hur denna reglering gett upphov till organisationer där en specifik yrkesgrupp vuxit fram och hur utbildningarna på området expanderat och blivit alltmer specifika.

Genom välfärdsstatens lagstiftning och expansionen av offentlig sektor hade staten skapat en ny profession. Men var det en profession? Professionens expertis låg framför allt i att utreda och bedöma individers och familjers förhållanden utifrån bred samhälls- och beteendevetenskaplig grund. Fortfarande fanns ett stort inflytande av moraliska och politiska ställningstaganden, och yrkesgruppens arbete var underordnat beslut av politiker och jurister. Socionomernas autonomi och diskretion fanns därmed inom en ram som satts av andra, men inom denna ram utvecklades en professionell verksamhet som också kom att ha inflytande över politiker och juristers ställningstaganden och därmed också påverka hur dessa satte ramarna. Troligen är det därför rimligare att mer precist tala om socionomer som en semiprofession, eller som en välfärdsstatens profession.

¹¹⁵ Strömholm 1977, s. 10ff.

¹¹⁶ Se kapitel 2 om det akademiska fältet för fördjupad kunskap om högskolereformens betydelse för de yrkesgrupper vars utbildningar nu integrerades med universitet och högskolor.

Statens tillbakadragande 1977–1990

Under hela 1900-talet hade en behandlingstanke legat till grund för att staten genom utbildade anställda tjänstemän både skulle ta hand om och kontrollera befolkningen. Under 1970-talet kulminerade välfärdsstaten och kritiken mot behandlingstanken framträdde från flera olika perspektiv. I kontrast mot den kritiken arbetade också en utredning med en ny lagstiftning på det sociala området – en utredning som fått sitt uppdrag 1967 när tilltron till staten och dess professioner var stark.

Särskilt tydlig var kritiken i förhållande till de mest tydliga formerna av social kontroll, nämligen när det gäller val av påföljd inom straffrätten. Med brottsbalkens införande 1965 hade kriminalvård i frihet kommit i fokus tillsammans med individualprevention. Straffen skulle utformas så att de i största möjliga mån anpassades till den individ som överträtt lagens gränser. Före domen skulle sociala utredningar utföras så att det stod klart inte bara vilket brott som begåtts, utan även vilken individ som begått brottet. Domstolen, och därmed jurister, avkunnade domen, men tjänstemän med social utbildning formade domen genom att ge bilden av individen och sedan verkställa domen. De nya förutsättningarna gjorde att kriminalvården reformerades från 1973–1974 i vad som kom att kallas ”frivårdsreformen”. Kriminalvård i frihet utvidgades, socionomer anställdes och successivt tog anställda tjänstemän över den löpande kontakten med de dömda från lekmännen. Regleringen av den verksamheten var vag och tjänstemännens diskretion omfattande. Parallellt med utredningar och stödjande samtal arbetade socionomerna i kriminalvården med att ordna många praktiska förutsättningar för de dömda, såsom bostäder, arbete och fritidsaktiviteter. Föreningen Sveriges skyddskon-sulenter och skyddsassistenter, som hade bildats 1946, ifrågasatte den kraftiga ökningen av anställningar eftersom det inte fanns tillräckligt många socionomer till dessa uppgifter och förordade en sammanslagning av kriminalvård i frihet med det kommunala sociala arbetet. Detta övervägdes också i statliga utredningar, men kom aldrig till stånd. Båda organisationernas insatser byggde i och för sig på en kombination av stöd och kontroll av klienterna, men kriminalvårdens insatser grundade sig på en av domstol avkunnad påföljd på brott, medan kommunens beslut om socialvård utgick från individens behov. Det motiverade en fortsatt fördelning av arbetet på två olika organisationer.¹¹⁷

¹¹⁷ Svensson 2001.

Kritik mot behandlingstanken

Kritiken mot behandlingstanken framstod särskilt tydlig i slutet av 1970-talet. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) presenterade 1977 en rapport med namnet *Nytt straffsystem*.¹¹⁸ I rapporten beskrevs straffsystemet ha låg grad av rätts-säkerhet, låg grad av förutsägbarhet, svag koppling mellan brott och straff och falsk uppfattning om kriminalitetens orsaker, och inte minst påtalades de dåliga resultaten. Ulla Bondeson hade i två studier av kriminalvård i anstalt och frivård ingående beskrivit verksamheterna och också visat att de önskade resultaten uteblev.¹¹⁹ Eckart Kühlhorn m.fl. hade genom en omfattande experimentell studie av kriminalvård i frihet också visat att de sociala insatserna för de dömda inte ledde i önskad riktning.¹²⁰ Ungdomsfängelse, som tillkommit för att särskilt möta de ungas behov och förutsättningar, fick i en annan utredning kritik för sin konstruktion med icke tidsbestämda straff.¹²¹ När alla dessa utredningar presenterades 1977, vacklade tanken om behandling av avvikare, och därmed kom idén om social reglering att ifrågasättas. I kritiken nämndes både att staten ingrep för mycket och för lite och även att de professionella fick å ena sidan för stort och å andra sidan för litet utrymme. Det som samlade kritiken var att det inte gick att uppvisa önskade resultat. Nils Christie har summerat kritiken mot behandlingstanken: systemet genomskådades, det fungerade inte, bedömningen av ”farliga” individer hade lös grund, den makt arbetarrörelsen fortfarande hade skapade en reaktion mot att arbetarklassens medlemmar utsattes för denna behandling.¹²²

Socialtjänstlag och vidgad diskretion för socionomer

Samma år, 1977, presenterade Socialutredningen förslag till ny lagstiftning på det sociala området.¹²³ Även denna utredning hade tillsatts efter kritik mot den rådande praktiken. Kritiken riktades mot att välfärdsstatens ambitioner inte uppfylldes och att det människobehandlande arbetet inte fungerade som man önskat. Den nya socialtjänstens mål formulerades utifrån begreppen demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. Tre grundläggande principer

¹¹⁸ BRÅ 1977.

¹¹⁹ Bondeson 1974, 1977.

¹²⁰ Kühlhorn, Johansson & Lundberg 1979.

¹²¹ SOU 1977:83.

¹²² Christie 1982.

¹²³ SOU 1977:40.

skulle vara styrande för insatserna: kontinuitet, flexibilitet och närhet. Klienterna skulle själva medverka i planering av insatser och i fråga om barn och unga skulle deras trygga uppväxtförhållanden framför allt beaktas. Idén om att skydda samhället från avvikare tonades ned. Det förebyggande arbetet innebar en diskretionär makt för sociala myndigheter, där befolkningen betraktades som möjlig att styra genom samarbete.

Parallellt med Socialutredningen hade en s.k. skuggutredning arbetat. Denna initierades av Föreningen Sveriges Socialchefer som tillsammans med ett tiotal fackliga och professionella föreningar och organisationer förde fram praktikens och yrkesgruppernas förslag, bland annat om behovet av social forskning för stöd åt det sociala arbetet.¹²⁴ När socialtjänstlagen antogs 1980, och trädde i kraft 1982, skedde det i ett förändrat samhälle. I lagen betonades en helhetssyn på individer i samhället och lagen samlade lagstiftningen inom barnavård, nykterhetsvård, äldrevård och fattigvård. En central ambition bakom lagen var att kommunerna skulle verka integrerande genom att erbjuda alla medborgare möjlighet till service på frivillig grund och med beaktande av individens självbestämmande och integritet. Frågan om kontroll av befolkningen, eller av individer, var dold och inneboende i den idé om vårdande makt som präglade lagen. Eftersom detta var en ramlag lämnade den också stort utrymme för att lokala riktlinjer kunde formas och för den enskilde socialarbetarens diskretion. Efter att barnavårdslagen och andra tidigare regleringar hade betonat förebyggande arbete kunde man inför socialtjänstlagen notera att det varit så mycket betoning på förebyggande och utredning att utvecklingen av insatser och behandling var eftersatt. Utredningar och bedömningar skulle fortfarande göras, men idén var att den berörda individen eller familjen själv skulle söka upp stödet och även ha mer inflytande över hur det utformades.¹²⁵

Socionomers begränsningar och möjligheter

Denna liberala idé om individens frihet och självbestämmande bar också på det som kallats ”governmentalitet”¹²⁶, dvs. att individerna själva skulle söka sig till de lösningar staten ordnat. Socionomerna sågs, när lagen tillkom, som

¹²⁴ Sunesson 2003; Svenning 1975.

¹²⁵ Lundström 1993.

¹²⁶ Jfr Foucault 1987 och Rose 1999.

en professionell grupp som hade förmåga att möta individer och familjer och i det mötet tillämpa socialtjänstlagens ramlag diskretionärt. Fortfarande var lekmannainflytandet stort genom att de lokala politikerna i socialnämnderna var de som fattade beslut i många ärenden. Socialt arbete blev därför både genom lagstiftningen och i den lokala politiken en förlängning av politikernas intentioner.¹²⁷ Å ena sidan fanns förutsättningar för en autonom profession, å andra sidan hölls professionen i statens och politikens ledband, inte minst genom de politiska organisationer där den verkade. Socionomerna var helt beroende av organisationerna och kunde inte verka utanför dem, eftersom deras arbete helt byggde på organisationernas resurser och befogenheter. I kommunerna hade det sedan 1970-talet funnits möjlighet att slå samman barnavårds-, socialvårds- och nykterhetsnämnd till en central socialnämnd. Efter socialtjänstlagens införande blev det obligatoriskt för kommunerna att ha en socialnämnd. Det var socialnämnderna som hade uppdraget att verka enligt socialtjänstlagen, inte tjänstemännen, och än mindre var det specificerat att tjänstemännen behövde vara utbildade socionomer. Titeln socionom var inte skyddad och utbildningstiteln användes sällan som titel för anställningen. I kommunerna blev socialtjänstens tjänstemän vanligen betecknade som socialsekreterare. Juristernas roll var inte utspelad, fortfarande fanns de med på fältet, inte minst genom länsrätterna (numera förvaltningsrätterna) där socialnämndernas beslut kunde överprövas. Det innebar att socionomernas tolkningsföreträdare begränsades dels av kommunpolitiker, dels av jurister i länsrätten.

Nyorientering och forskning i socialt arbete

I slutet av 1980-talet höjdes röster från socialtjänstens socionomer att man kunde skapa en bättre verksamhet om man kunde samverka med kollegor med specialkompetens istället för att vara generalister i en bred socialtjänst. I kommunerna började man omorganisera socialtjänstens arbete på jakt efter bättre former för arbetet. I slutet av 1980-talet hade hälften av kommunerna organiserat specialiserade arbetsgrupper, medan andra halvan fortfarande arbetade som generalister med helhetssyn. Framför allt kunde man se specialisering i större kommuner och generalister i mindre kommuner. Organisationsförändringarna genomfördes med ambitionen

¹²⁷ Börjeson 2008, s. 27.

att förbättra arbetet. Istället blev socialtjänstlagens intentioner svåra att genomföra när helhetssynen skulle förenas med specialisering och när tjänstemännen ständigt blev del i omorganiseringar.¹²⁸ Ambitionerna med socialtjänstlagen blev således inte långlivade i praktiken. Redan under lagens första decennium började tillämpningen leda i annan riktning.

Under 1980-talet fortsatte forskningen utvecklas inom ämnet socialt arbete. Den hade redan bedrivits på området under 1970-talet i alltmer omfattande grad. Men först från 1977 skedde det inom ramen för ämnet socialt arbete. Professurer tillsattes vid fyra lärosäten 1979–1984: Stockholm, Göteborg, Umeå och Lund. Doktorander antogs till forskarutbildningar och avhandlingar i ämnet socialt arbete började produceras. Fram till 1990 hade 27 avhandlingar lagts fram i ämnet. Trots krav på praktisk erfarenhet från det sociala arbetets område vid tre av lärosätena var de första doktorerna i socialt arbetet vanligen inte socionomer från sin grundutbildning.¹²⁹ Forskning i socialt arbete, vid universitets- och högskoleinstitutioner med lång tradition som socialhögskolor och socialinstitut, blev alltså inte omedelbart en angelägenhet för socionomer och därmed inte heller en given grund för professionalisering. Men forskningen ledde till produktion av akademiska lärare i ämnet och senare också till ett alltmer växande utbud av forskningsbaserad, ämnesspecifik kurslitteratur för utbildningarna.

Slutdiskussion

Den sociala regleringens fält är direkt kopplat till staten och dess tillvägagångssätt för att upprätthålla lag, ordning och trygghet i samhället genom lagstiftning och organisationer. Det är i dessa organisationer som den sociala regleringens professioner verkar. Även om det redan under medeltiden fanns reglerade former för rättsskipning i samhället är det först under 1600-talet som man kan se de första förutsättningarna för ett fält för social reglering. Staten utvecklades, rikets förvaltning delades in i län för vilka länsherrar utsågs och anstalter inrättades för olika typer av avvikare. Under 1700-talet formaliserades domstolsväsendet och såväl uppgiften att utgöra ett skydd för den enskilde individen som den processuella ordningen befästes. 1734 års lag innehöll regler för olika samhällsområden och hade en systematik som åter-

¹²⁸ Börjeson 2008.

¹²⁹ Sunesson 2003.

finns också i nu gällande svensk rätt. I lagen avspeglades upplysningstidens syn på individen i förhållande till staten och statens ansvar för den enskilde, vilket hade stor betydelse för den formering av fältet som skulle komma att ske. Under 1700-talet professionaliserades också domarkåren i så mening att det var fastslagna villkor för tillträde till yrket. I övergången till 1800-talet fanns också en institutionaliserad idé om att befolkningen kan styras genom sociala regleringar och det fanns ett brett intresse i befolkningen för den sociala frågan. Därmed var fältet formerat vid övergången till 1900-talet, men lagstiftningen var högst rudimentär och några professioner, förutom juristerna, fanns inte på fältet.

Under 1900-talets första halva, eller fram till 1960-talet, förfinades och utvecklades lagstiftningen på det sociala området. På 1920-talet inrättades den första utbildningen av socialarbetare och man kan tala om ett första take-off för socialarbetarna på 1940-talet när utbildningarna utökades och fick en allt större roll i utvecklingen av välfärdsstaten. Fortfarande var de dock en relativt liten grupp, varför förväntningarna på yrkesgruppen inte kunde ställas högt. Under 1960-talet kom ett andra kvalitativt take-off när det parallellt inrättades fler utbildningar och nya möjligheter till arbete i kommunerna. Detta följdes så direkt av en kvantitativ ökning av antalet socionomer under 1970-talet. I den utvecklingen kom också socionomerna att successivt dominera över jurister, numerärt, men också i så mening att de anförtröddes centrala uppgifter i kommunernas och statens välfärdsarbete. Fältet professionaliserades under denna period och vid högskolereformen 1977 integrerades socionomutbildningarna i universiteten samtidigt som ämnet socialt arbete inrättades.

Genom välfärdsstatens lagstiftning och expansionen av offentlig sektor hade staten skapat en ny profession, en välfärdsprofession vars expertis på den sociala regleringens fält framför allt handlade om att utreda och bedöma individers och familjers förhållanden. Juristernas roll i det löpande arbetet hade minskat, men det var fortfarande juristerna som hade sista ordet i så mening att det var de som fattade beslut vid överklagande av beslut. Besluten var vanligen underbyggda av socionomer men fattade av politiker, eller på delegation från politiker. Därigenom låg inflytandet över arbetet inte hos yrkesgruppen, socionomerna, utan hos politiker och högre tjänstemän i förvaltningarna, vilket kunde vara socionomer, men också jurister eller personer med annan utbildningsbakgrund.

Med de begränsningar som angetts för socionomernas professionella

status kan man ändå hävda att den sociala regleringens fält var professionaliserat under 1980-talet när socialtjänstlagen trätt i kraft och gett stort handlingsutrymme åt tjänstemännen. Jurister och socionomer var de centrala professionerna; jurister genom att vara uttolkare av lagen medan de numerärt dominerade socionomerna var utredare och verkställare. I slutet av 1980-talet blev det tydligare att välfärdsstatens ambitioner att hålla samman befolkningen genom reglering blev allt vagare. Istället fokuserades individernas skyldigheter. Brottsbalkens betoning på individualprevention byttes 1989 till att straffen skulle väljas i första hand utifrån brottets art, och påföljderna började bli mer strukturerade i så mening att det redan i domen angavs vad som skulle ske under verkställigheten. Tidigare hade det lämnats åt verkställande organ att besluta om. 1988 kom ”kontraktsvård”, en möjlighet att utdöma vård enligt en specificerad behandlingsplan och i början av 1990-talet infördes samhällstjänst som påföljd. Straffen var därmed inte bara mer strukturerade, de var också i högre grad inriktade på ”verkställighet” än på att underlätta för individens återanpassning. Det handlade om att verkställa påföljder där individens prestationer tydligt kunde observeras. Med detta ändrades också tjänstemännens roll från att ha stöd och hjälp i fokus till att mer explicit arbeta med kontroll. Under några år i slutet av 1980-talet lämnade 25 procent av socionomerna kriminalvården.¹³⁰ I kommunerna fortsatte de att vara den dominerande yrkesgruppen, men de var beroende av sina organisationer, som samtidigt var under ständig förändring. Från 1991 var det inte längre obligatoriskt med socialnämnd, och varje kommun kunde välja den indelning man fann lämpligast.¹³¹

Under 1980-talet försvagades tilltron till välfärdsstaten, och individers val av tjänster började fokuseras starkare i den politiska diskussionen. Henrik Berggren och Lars Trägårdh har med stöd i begreppet statsindividualism beskrivit hur staten sedan 1960- och 1970-talets reformering av skattesystemet, studiestödet och familjepolitiken, fokuserat individer före familj och hushåll och därmed satt individerna i stark direkt relation till staten.¹³² Individualismen blev utifrån det perspektivet en del också av välfärdsstaten. När staten sedan försvagades genom en rad avregleringar kvarstod fokus på individerna. I kommunerna avspeglades dessa nya idéer i

¹³⁰ Svensson 2001.

¹³¹ Pettersson 2001.

¹³² Berggren & Trägårdh 2009.

att även privata aktörer kom in på det sociala arbetets fält. Som exempel kan nämnas att rörelsen Anonyma Alkoholister (AA) vann inflytande i Sverige under 1980-talet och blev en av de första privata organisationer som tog över uppgifter som tidigare drivits av offentliga och kyrkliga organisationer. Från mitten av 1980-talet växte antalet privata behandlingshem snabbt, liksom de ideella AA-mötena.¹³³ Det blev också början på en förändrad roll för den kommunala socialtjänsten, där allt fler privata aktörer kom att ta över uppgifter som bekostades via kommunens socialtjänst.

Socialtjänstlagen hade gett socionomerna ett ökat handlingsutrymme. Men när staten lade över allt fler möjligheter till styrning på kommunerna, började en omfattande omorganisering av det kommunala sociala arbetet, och i kriminalvården ändrades betoningen från stöd till kontroll av de dömda. Socionomerna, som är starkt beroende av de organisationer de verkar i, fick efter hand en alltmer vetenskapligt baserad utbildning. Parallellt blev dessa organisationer alltmer styrda av lokala riktlinjer samtidigt som socialtjänstlagen kom att preciseras allt tydligare. Även om socionomerna var den dominerande yrkesgruppen på området, så utgjorde de inte en autonom profession. De förändringar som följde med välfärdsstatens tillbakadragande, eller rent av krackelerande, skapade nya förutsättningar på fältet.

Genom historien har relationen mellan staten och befolkningen varit i fokus. Idén om en stark statlig styrning har inverkat på möjligheten för socionomerna som yrkesgrupp att professionaliseras inom den sociala regleringens fält. När den statliga styrningen tagit andra former, och när professionen stått i ett starkt beroendeförhållande till de organisationer och den lagstiftning den verkat inom, har förutsättningarna för professionalisering förändrats. Juristerna har länge haft en professionell status. Socionomerna fick en mycket kort period av professionell status på den sociala regleringens fält. Poliserna har ännu inte haft någon sådan, fältet som helhet kan dock betecknas som professionaliserat genom statens samhällsuppdrag åt yrkesgrupperna.

Parallellt med professionaliseringen har civilsamhällets roll behållits. Det medborgerliga engagemanget har varit centralt i detta fält, och det har också gett legitimitet åt fältets praktik genom att kontrollen förankrats bland medborgarna. Tidigt i processen hade civilsamhällets aktörer uppdraget att utöva social reglering och kontroll. I roller såsom lokala politiker och

¹³³ Helmersson Bergmark 1995.

även som lekmanamedverkande i specifika uppdrag, har civilsamhället ständigt varit närvarande. Samtidigt har fältet genomgått en professionaliseringsprocess under välfärdsstatens utveckling, där professionerna getts diskretionärt utrymme i de offentliga organisationerna. Föga förvånande var välfärdsstaten en gynnsam grogrund för välfärdsprofessionerna, vilket också innebär att välfärdsstatens tillbakadragande får betydelse. Vilken betydelse återstår att undersöka.

Referenser

- Abukhanfusa, Kerstin (1987). *Piskan och moroten: Om könens tilldelning av skyldigheter och rättigheter i det svenska socialförsäkringssystemet 1913–1980*. Stockholm: Carlsson.
- Beirne, Piers (1993). *Inventing criminology: Essays on the rise of Homo Criminalis*. Albany: State University of New York Press.
- Berggren, Henrik & Trägårdh, Lars (2009). *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Beronius, Mats (1994). *Bidrag till de sociala undersökningarnas historia – eller till den vetenskapliggjorda moralens genealogi*. Stockholm: Symposion.
- Bertilsson, Margareta (1985). "Om rätt och moral; synpunkter på Max Webers rättslära." *Statsvetenskaplig tidskrift* 88 (1): 25–38.
- Bondeson, Ulla (1974). *Fången i fångsamhället: Socialisationsprocesser vid ungdomsvårdsskola, ungdomsfängelse, fängelse och internering*. Stockholm: Norstedts.
- Bondeson, Ulla (1977). *Kriminalvård i frihet: Intention och verklighet*. Malmö: Liber.
- BRÅ, Brotsförebyggande rådet (1977). *Nytt straffsystem: Idéer och förslag*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Börjeson, Bengt (2008). *Att förstå socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Centralförbundet för Socialt Arbete, CSA (1906). "Tjänstemannasystem och vårdaresystem i svenska städers fattigvård." I: *Centralförbundets för socialt arbete Fattigvårdskommitté. Fattigvård och folkförsäkring*. Nr 5. Stockholm: Ekmans.
- Christie, Nils (1977). "Conflicts as property". *The British Journal of Criminology* 17 (1): 1–15.
- Christie, Nils (1982). *Pinans gränser*. Stockholm: AWE/Geber.
- Dahlgren, Johanna (2007). *Kvinnor i polistjänst. Föreningen Kamraterna, Svenska Polisförbundet och kvinnors inträde i polisyrket 1957–1971*. Skrifter från Institutionen för historiska studier 6. Umeå: Umeå universitet.
- Diesen, Christian (1996). *Lekmän som domare*. Stockholm: Juristförlaget.
- Ekman, Gunnar (1999). *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Eriksson, Torsten (1995[1967]). *Kriminalvård: idéer och experiment*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.

- Foucault, Michel (1987). *Övervakning och straff: Fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.
- Furuhagen, Björn (2004). *Ordning på stan: Polisen i Stockholm 1848–1917*. Eslöv: Symposion.
- Furuhagen, Björn (2009). *Från fjärdingsman till närpolis: En kortfattad svensk polishistoria*. Växjö: Polisutbildningen, Växjö universitet.
- Grotander, Carl-Gustaf (1977). "Underrättsdomarens yrkesroll". I: *Rättsutvecklingen och de juridiska yrkesrollerna. Föredrag och diskussioner vid juridiska fakultetens vid Uppsala universitet symposium 2–4 februari 1977*. Acta Universitatis Upsaliensis. Symposia Universitatis Upsaliensis Annum Quingentesimum Celebrantis 5. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Helmersson Bergmark, Karin (1995). "Organisatorisk tröghet och sårbarhet: AA i den svenska välfärden." *Nordisk Alkoholtidskrift* 12 (5–6): 233–244.
- Hirdman, Yvonne (1989). *Att lägga livet tillrätta: Studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsson.
- Häthén, Christian & Nilsén, Per (red.) (2004). *Svensk historisk lagbok: Rättshistoriska källtexter*. Lund: Studentlitteratur.
- Key, Ellen (1900). *Barnets århundrade*. Stockholm: Bonniers.
- Kristiansen, Arne (2002). "Varför heter det 'socio'?" Om en examenstitels uppkomst och etablering". I: Kristiansen, Arne; Nygren, Lennart & Olofsson, Inger (red.) *Idéer och intermezzon. Fyrtio års socioonomutbildning i Umeå*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Kühlhorn, Eckart; Johansson, Leif & Lundberg, Ingalill (1979). *Frivård och rehabilitering: En empirisk utvärdering av ett experiment inom kriminalvården. Sammanfattning*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget.
- Lag om samhällets barnavård (SFS 1924:361).
- Lundquist, Lennart (1997). *Fattigvårdsfolket: Ett nätverk i den sociala frågan 1900–1920*. Lund: Lund University Press.
- Lundström, Tommy (1993). *Tvångsomhändertagande av barn: En studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Stockholm: Stockholms universitet, Socialt arbete.
- Nordström, Ludvig (1938). *Lortsverige*. Sundsvall: Tidsspegl.
- Nyberg, Harry (1977). "De juridiska yrkesrollerna sedda utifrån nämndemansens uppfattning". I: *Rättsutvecklingen och de juridiska yrkesrollerna. Föredrag och diskussioner vid juridiska fakultetens vid Uppsala universitet symposium 2–4 februari 1977*. Acta Universitatis Upsaliensis. Symposia Universitatis Upsaliensis Annum Quingentesimum Celebrantis 5. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Ohrlander, Kajsa (1992). *I barnens och nationens intresse: Socialliberal reformpolitik 1903–1930*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Oscar I (1840). *Om straff och straffanstalter*. Stockholm: P.A. Norstedt & söner.
- Peczenik, Alexander (1995). *Juridikens teori och metod. En introduktion till allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts juridik.

- Pettersson, Ulla (2001). *Socialt arbete, politik och professionalisering: Den historiska utvecklingen i USA och Sverige*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Prop. 1971:36 Kungl. Maj:ts proposition angående social utbildning och forskning m.m.; given Stockholms slott den 26 februari 1971.
- Prop. 1971:141 Kungl. Maj:ts proposition angående ett institut för social forskning.
- Prop. 1972:29 Kungl. Maj:ts proposition angående institutet för social forskning.
- Prop. 1975:9 Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.
- Qvarsell, Roger (1993). *Skall jag taga vara på min broder? Tolv artiklar om vårdens, omsorgens och det sociala arbetets historia*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för idéhistoria.
- Rose, Nikolas (1999). *Governing the soul. The shaping of the private self*. London/New York: Free Association Books.
- Rusche, George & Kirschheimer, Otto (1939). *Punishment and social structure*. New York: Columbia University Press.
- Schlyter, Karl (1935). *Avfolka fängelserna! Tal å auditorium den 5 december 1934*. Stockholm: Tiden.
- Snare, Annika (1992). *Work, war, prison, and welfare: control of the laboring poor in Sweden*. 2:a uppl. Köpenhamn: Institute of Criminology and Criminal law.
- SOU 1923:2. *Förslag till lag om lösdrivares behandling m. fl. författningar*.
- SOU 1923:6. *Utredning angående vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen*.
- SOU 1942:63. *Socialvårdens organisation*.
- SOU 1946:74. *Betänkande angående socialvetenskapernas ställning vid universitet och högskolor m.m.*
- SOU 1952: 30. *Rekrytering och utbildning av polispersonal*.
- SOU 1953:15. *Juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning I*.
- SOU 1962:43. *Socionomutbildningen*.
- SOU 1970:32. *Polisen i samhället*.
- SOU 1973:59. *Högskoleutbildning*.
- SOU 1977:40. *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg lagar och motiv*.
- SOU 1977:83. *Tillsynsdom. Ungdomsfängelseutredningens förslag till ändringar i påföljdssystemet*.
- SOU 1979:6. *Polisen*.
- Stjernberg, Nils (1905). *Den nya svenska strafflagstiftningen angående minderåriga förbrytare, tillika ett bidrag till spörsmålen angående villkorlig straffskyldighet*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Strömholm, Stig (1977). "Lagstiftningen förr och nu". I: *Rättsutvecklingen och de juridiska yreksrollerna. Föredrag och diskussioner vid juridiska fakultetens vid Uppsala universitet symposium 2-4 februari 1977*. Acta Universitatis Upsaliensis. Symposia Universitatis Upsaliensis Annum Quingentesimum Celebrantis 5. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Ställvik, Olof (2010). *Domarrollen. Rättsregler, yrkeskultur och ideal*. Uppsala: Uppsala universitet.

- Sunesson, Sune (2003). "Socialt arbete – en bakgrund till ett forskningsämne".
I: *Socialt arbete, en genomlysning av ämnet*. Stockholm: Högskoleverket och FAS.
- Svenning, Lars (1975). *Socialutredningen och framtiden*. Stockholm: Tidens förlag.
- Svensson, Kerstin (1998). *Straff eller behandling? Om statens strategier mot gränsöverskridande ungdom under 1900-talet*. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Svensson, Kerstin (2001). *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Lunds universitet.
- Svensson, Kerstin (2017). "Frivilligt socialt arbete i det offentligas gränsland – gode män, övervakare, kontakt- och stödpersoner". I: Linde, Stig & Scaramuzzino, Roberto (red.) *Socialt arbete i civilsamhället – aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, Kerstin & Persson, Anders (2011). *Personutredningar. Organisation, profession och riskbedömning*. Norrköping: Kriminalvården.
- Swärd; Hans & Edebalk, Per Gunnar (2017). *Socialt arbete och socialpolitik: om Centralförbundet för socialt arbete och dess betydelse*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Rikspolisstyrelsen (1974). *Sveriges polisväsende: organisation och verksamhet: en information*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Weber, Max (1987). *Ekonomi och samhälle: Förståendesociologins grunder*. 3 [Politisk sociologi]. Lund: Argos.
- Wieselgren, Sigfrid (1895). *Sveriges fängelser och fångvård från äldre tider till våra dagar: Ett bidrag till svensk kulturhistoria*. Stockholm: Norstedts.
- Åman, Anders (1976). *Om den offentliga vården: byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen: En arkitekturhistorisk undersökning*. Stockholm: Sveriges arkitekturmuseum.
- Åström, Karsten (1995). "Rättens gränser – om rättstillämpning i kommunal social förvaltning." I: Bertilsson, Margareta (red.) *Rätten i förvandling. Jurister mellan stat och marknad*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.