

Legitimation och egenauktorisering som inslag i professionell strategi.  
Exemplet socionomer.

*Av Stina S. Wingfors*

**Höstens seminarium på TAM-Arkiv ägde rum den 17 oktober. Stina S. Wingfors, doktorand vid Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet, berättade om sitt pågående avhandlingsarbete kring socionomernas legitimeringssträvanden. Nedanstående text är en sammanfattning av hennes föredrag.**

### **Inledning**

Socionomerna avlägger examen (140 poäng) vid socialhögskolorna, där också forskning och forskarutbildning bedrivs i ämnet socialt arbete. De har således en gemensam, teoretiskt grundad kunskapsbas. Yrkespraktiken är emellertid splittrad. Den ligger dels inom vård och omsorgsområdena men också inom förvaltning och personaladministration. I åtskilliga fall konkurrerar socionomerna med andra grupper om arbete och befördran. Ibland är konkurrenterna "legitimerade", dvs. en statlig myndighet har genom en särskilt förvaltningsbeslut gett dem rätten att utöva ett visst yrke.

Kravet att legitimation ska införas inom ett visst område kan ses som inslag i en s.k. professionaliseringsstrategi. Sådana har utvecklats av ett flertal olika yrkesgrupper, ofta i kombination med fackliga verksamhetsmedel. I den här artikeln behandlas Akademikerförbundet SSRs strävanden att få till stånd en statlig legitimation för socionomer. Materialet är hämtat från mitt pågående avhandlingsarbete i sociologi. Framställningen är historiskt deskriptiv. Jag gör några nedslag i händelseutvecklingen och argumentationen från och med SSRs tillkomst 1958.

### **SSR och 1981 års behörighetskommitté**

Under rubriken "40 års kamp, engagemang och glädje" sammanfattar dåvarande förbundsordföranden Agneta Bygdell, i SSR-tidningen 16/1998 förbundets första 40 år. Motgångarna exemplifieras med förbundets bittra erfarenheter i legitimationsfrågan. Enligt Bygdell hade legitimationskravet funnits med sedan förbundet bildades "inte minst därför att vi har medlemmar som är verksamma i miljöer där deras kolleger arbetar under legitimations-

kriterier” (SSR-tidningen 16/1998 s.8). Likväl dröjde det nio år innan legitimationsfrågan behandlades av förbundsstyrelsen. Förslag väcktes då att man via partiernas riksdagsgrupper skulle aktualisera några av de problem som man inom förbundet fann mest angelägna. Man enade sig om att peka på behovet av socionomutbildningens utbyggnad, praktikanternas ersättning och således frågan om legitimering av socionomer (FS 1967-10-12). Vilka argument som skulle åberopas framkommer inte av materialet.

Hur riksdagsgrupperna vid detta tillfälle behandlade förbundets önskemål är inte bekant. I varje fall togs inga politiska initiativ i legitimationsfrågan förrän långt senare. 1980 beslutade regeringen att en allmän översyn av bestämmelserna om legitimation och behörighet inom hälso- och sjukvårdsområdet skulle göras. Detta mottogs mycket positivt av SSR. 1981 års behörighetskommitté (SOU 1983:33) fick SSR att på allvar ta sig an frågan om legitimation för sina medlemmar. I detta skede var det legitimations- och behörighetsfrågor för kuratorer inom hälso- och sjukvården som sattes i centrum. I december 1981 hemställde man hos sjukvårdsminister Elisabeth Holm att dessa problem skulle uppmärksammas i det pågående utredningsarbetet (skrivelse 1980-12-04).

De argument som anfördes gick ut på socionomerna var i besittning av en specifik kompetens och att endast personer med denna kompetens skulle få verka som kuratorer. Därigenom kunde det sociala expertkunnandet integreras med det medicinskt naturvetenskapliga och ett helhetsperspektiv anläggas på patienternas situation.

Året därpå tillsatte SSR en egen referensgrupp i legitimations- och behörighetsfrågan. Gruppen bestod av representanter för Svenska föreningen för barnpsykiatriska kuratorer, Svensk kuratorsförening, SSRs psykoterapigrupp samt Socialsekreterare vid socialförvaltningen (FS 1981/03/04, FS 1981/03/25). När frågan behandlades vid SSRs kongress samma år resulterade emellertid detta i ett generellt krav på att legitimation skulle knytas till alla yrken där socionomexamen var behörighetsvillkor. Detta framfördes också till 1981 års behörighetskommitté (skrivelse 1981-09-21). Samtidigt fokuseras argumentationen till några specifika yrkesområden, nämligen kuratorer inom den allmänna hälso- och sjukvården, socionomer inom företagshälsovården och psykoterapeutiskt verksamma socionomer. Beträffande de två först nämnda yrkeskategorierna anfördes att ”...kuratorn blivit tilldelad alltmer självständiga arbetsuppgifter. Som exempel på detta kan nämnas den sociala bedömningen vid en planerad hemdialys...samt ansvaret för rehabiliteringen av långvarigt

psykiskt sjuka...Socionomerna inom företagshälsovården har som huvudsakliga arbetsuppgifter att medverka som psykosocial expert i olika samrådsorgan...medverkar också med sociala utredningar och ger förslag till rehabiliteringsåtgärder.”

I juli 1983 presenterade behörighetskommittén sitt betänkande (SOU 1983:33). Där föreslogs ”att bestämmelser om legitimation” skulle förbehållas ”sådana grupper av yrkesutövare, som har en självständig yrkesfunktion med kvalificerade arbetsuppgifter och stort ansvar för patienternas säkerhet i vården...(s.139). Nya legitimationsbestämmelser borde enligt kommittén införas ”endast undantagsvis” (s.140). Beträffande kuratorerna inom hälso- och sjukvården sades de ha ”en för vården och patienterna mycket väsentlig funktion att fylla...arbetsuppgifterna har likväl inte betydelse för patientsäkerheten av den grad, att det enligt kommitténs bedömning finns anledning för staten att i någon form rättsligt reglera t ex yrkesutövningen eller kompetensen för verksamhet inom den landstingskommunala hälso- och sjukvården” (s.220).

Kommitténs betänkande var givetvis en stor besvikelse för SSR. Man ansåg att den gjort en alltför snäv tolkning av sina direktiv och att den inte gjort någon reell prövning av behovet av legitimation för de grupper SSR företrädde. Samma argument som användes för legitimering av andra yrkesgrupper fränkandes giltighet för kuratorer och psykoterapeuter. Förbundets remissvar kom således att bli en mycket stark kritik av behörighetsutredningen (1983-09-23).

### **Egenauktorisering – en alternativ strategi**

Åren närmast efter behörighetskommitténs utredning fick legitimationsfrågan ligga på is. Småningom drog man slutsatsen att någon lösning inte under överskådlig tid kunde förväntas från statens sida (FS 1989-11-27). Redan i november året innan hade saken getts en helt ny vändning. SSRs förbundsstyrelse uppdrog då till sitt kansli att utreda förutsättningarna för och att ge förslag till utformning av en SSR-administrerad legitimation för socionomer (egenauktorisering). I detta arbete hämtades inspiration och idéer från USA och Norge. Tänkbara negativa konsekvenser diskuterades. Sådana förväntades från flera håll, även från medlemmar ur de egna leden. Arbetsgivarsidans motstånd förmodades bero på att införandet av legitimation kunde kosta pengar för kommunerna/landstingen. Statliga myndigheter kunde tycka att man trädde deras uppgifter för när. Yrkesgrupper inom förbundet som inte uppfyllde kraven för legitimation kunde tycka att man skulle ägna sig åt renodlat fackliga frågor och avstå från särskilda satsningar på de sociala medlemsgrupperna (FS 1989-11-01).

Men motståndet till trots, så hyste man förhoppningar om att egenauktoriseringen, förutsatt att den lanserades på ett kraftfullt, genomtänkt och konsekvent sätt, skulle få betydande positiva effekter. Ett stort antal ansökningar förväntades från i första hand de egna medlemmarna. Man förutspådde också att hälften av SKTFs socionomedlemmar skulle övergå till SSR. I lokala förhandlingar trodde man att ett genombrott skulle ske varvid arbetsgivarna accepterade ”legitimationen” som ett kriterium vid lönesättning. Detta förväntades i sin tur påverka centrala avtal och specialbestämmelser. I ett sådant läge tänkte man sig att statsmakterna skulle börja fundera på att ge med sig och sträva efter att återta kontrollen över utbildningar och legitimering. Den rätta strategin var, som man såg det, att söndra och härska (FS 89-11-01).

Vilket var då det huvudsakliga syftet med auktoriseringen? Här förekom mycket olika formuleringar i olika sammanhang (arbetsgrupper och förbundsstyrelse). I en framställning som behandlades i styrelsen den femte oktober 1989 hette det på följande sätt: ”Det huvudsakliga syftet är naturligtvis att ”tvinga” statsmakterna att acceptera den av SSR önskade utvecklingen. Det övergripande syftet är att höja socialarbetarnas status och att tydliggöra kraven på en nivåhöjning av utbildningskvaliteten” (FS 1989-10-05). En knapp månad senare, den 1 november, har syftet reviderats, nu heter det i stället att ”...det övergripande syftet är att öka kvaliteten i socialt arbete för att tillförsäkra klienterna en god och professionell behandling och bemötande. Legitimationen är tänkt som en garanti om miniminivå på professionellt socialt arbete. Detta kan i sin tur höja socionomernas status och tydliggöra kraven på en nivåhöjning av utbildningskvaliteten. I förlängningen kan det också leda till att statsmakterna förmås att acceptera den av SSR önskade utvecklingen – införande av en statlig legitimation för socionomer.”

Året därpå (1990) drabbades planerna av ett oväntat ”bakslag”. En intensiv debatt i media blossade upp med anledning av några fall av barnmisshandel. Det mest uppmärksammade av dessa inträffade i Hedemora där en fyraårig pojke avlidit till följd av misshandeln. I debatten om ansvarsfrågan riktades uppmärksamheten mot socialtjänsten. Åtal väcktes mot en av SSRs medlemmar. Från SSR framhölls att hög personalomsättning och många vakanser ofta ledde till att svåra ärenden fick handläggas av unga och oerfarna socialsekreterare (Socionomen 5/1990). Enligt förbundet gick det inte att komma från tanken att en legitimation av

socionomer hade kunnat förhindra de tragiska dödsfall som inträffat inom individ- och familjeomsorgen (*Socionomen* 2/1991 s.2)

### **Åter till krav på statlig legitimation**

Uppmärksamheten kring de inträffade händelserna blev för SSR en anledning att åter initiera diskussioner om statlig legitimation med vissa riksdagsledamöter. Vid denna tidpunkt hade man utvecklat sin argumentation genom att också framhålla konsekvenserna av de senaste årens ökning av antalet privatanställda och/eller privatpraktiserande socionomer. Man betonade att dessa inte kunde avkrävas något tjänste- eller disciplinansvar av vare sig JO, socialstyrelsen eller andra offentliga organ. Ett annat, nytt argument för legitimationen var socionomutbildningens oförmåga att förmedla den tysta kunskap krävdes för utöva socionomyrket (*SSR-tidningen* 1/1992).

Påtryckningarna resulterade i att fyra motioner rörande legitimation av socionomer eller kuratorer väcktes under den allmänna motionstiden 1992, två socialdemokratiska (1991/92:So210 och 1991/92:So478), en från vänsterpartiet (1991/92:So216) och en från ny demokrati (1991/92:So526). Genomslaget för SSRs argumentation var betydande. Så hette det i en av de socialdemokratiska motionerna på följande sätt: ”De situationer som klienterna befinner sig i kan höra till de svåraste människor i vårt samhälle upplever...måste kunna lita på att den myndighetsperson man möter har kompetens att behandla ens ärende på ett respektfullt och kunnigt sätt...brist på utbildade socionomer. Arbetsbelastningen blir därmed hög och risken för s.k. utbrändhet ökar...Nyutbildade socionomer överutnyttjas...En tid av allmän tjänstgöring som obligatorium inför legitimeringen ger socionomerna möjlighet att skaffa den erfarenhet som behövs...Socionomer bedriver i viss omfattning rådgivning och terapeutisk verksamhet även på privat basis. En legitimering kan då fungera som en viktig upplysning till allmänhet och/eller arbetsgivare. Det övergripande syftet för att införa en legitimation för socionomer är att tillförsäkra klienterna en god, professionell handläggning. Legitimationen är avsedd som en garanti för en kvalitativ miniminivå för professionellt socialt arbete” (1991/92:So210).

Uppmuntrade av den politiska uppmärksamheten gick SSR i maj 1992 händelserna i förväg genom att internt formulera ett förslag till utformning av legitimationen. Utöver formella krav på utbildning, tjänstgöringens längd och erfarenhet av metodhandledning listades en rad kriterier och egenskaper som socionomen i sin yrkesutövning skulle ha gett prov på.

Genomgående rörde det sig om generellt utformade aspekter på socionomers yrkesutövning och således inte om kriterier som var specifika för ett visst yrke.

Nu var emellertid socionomerna långt ifrån ensamma om att eftertrakta en statlig legitimation. Under 1992 års riksdag lämnades inte mindre än sju motioner in med yrkande om att ge naprapater legitimationer. I andra motioner yrkades på legitimation av dietister, kiropraktorer samt fot- och arbetsterapeuter (1992/93:SoU1). Samtliga legitimationsmotioner avstyrktes av socialutskottet med hänvisning till att riksdagen inte borde föregripa regeringens aviserade avsikt att utföra en större översyn av sjukvårdens organisation och finansiering, där också frågor om legitimering och behörighetsfrågor skulle ingå. Socialstyrelsen uttalade i sammanhanget sitt stöd för den restriktivitet beträffande nya legitimationsgrupper som anfördes redan i 1983 års proposition om lag om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården (1983/84:179). Den väsentliga innebörden i att staten meddelar legitimation är att staten därmed får ett verktyg att utfärda yrkesförbud genom deslegitimering... Däremot anser socialstyrelsen att det är fel att använda legitimationen som instrument för att höja en yrkesgrupps status eller att skapa ett statligt auktoriserat och sannolikt verksamt marknadsföringsverktyg (1992/93:SoU1).

Under 1993 arbetade man inom SSR mycket aktivt för att påskynda den aviserade översynen, bl.a. genom att kontakta socialminister Bengt Westerberg. I december 1993 fick SSR också möjlighet att lämna synpunkter på de förslag till direktiv för översynen som utarbetats inom socialdepartementet och i januari året därpå tillsattes en parlamentarisk utredning. Den påbörjade sitt arbete i slutet av februari 1994 och avlämnade 1996 sitt betänkande avseende ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område (SOU 1996:138). Även denna gång medförde det besvikelse. Kommittén ansåg inte att legitimation skulle införas inom socialtjänsten. Dess personal var ”på ett annat sätt än inom hälso- och sjukvården beroende av vad som beslutats av politiskt tillsatta nämndledamöter. Någon motsvarighet till hälso- och sjukvårdspersonalens särskilda ansvar för medicinska åtgärder finns inte inom socialtjänsten. ...Däremot kan det finnas skäl att överväga en behörighetsreglering eller kompetensreglering knuten till vissa tjänster. Kommittén anser dock att man bör avvakta den vidare behandlingen av Socialtjänstkommitténs förslag till ny socialtjänstlag och de förslag som lämnats beträffande socionom- och sociala omsorgsutbildningarna innan man överväger att införa en ny reglering för yrken inom socialtjänsten (SOU 1996:138).

SSR fann det rent av beklämmande att kommittén levde kvar i en föreställningsvärld där patientsäkerheten inom hälso- och sjukvården likställdes med den medicinska säkerheten. Man påtalade att även om det är en politiskt vald nämnd som svarar för formella beslut om exempelvis tvångsomhändertagande, så var det socialsekreterarna som hade ansvar för såväl utredningsförfarande och planering som för genomförande av besluten. I en ledare i förbundsorganet, kommenteras betänkandet på följande sätt: ”Man vet inte om man ska skratta eller gråta när man läser dessa samlade stupiditeter. Det är uppenbart att Behörighetskommittén inte har lyckats förstå vidden av de arbetsuppgifter som bland annat socialsekreterare och sjukhuskuratorer utför...Slaget är aldrig förlorat! Kampen går vidare! Striden för legitimation fortsätter – inte för socionomernas egen skull utan för patienternas och klienternas rättssäkerhet” (Socionomen 7/1996, s.2).

### **Nämnden för socionomauktorisering**

Avslaget på 1992 års riksdagsmotioner ledde till att SSRs fullmäktige 1994 återupptog frågan om egenauktorisering för socionomer. Styrelsen gavs i uppdrag att utarbeta ett förslag om vilka kvalifikationer som skulle krävas. En särskild arbetsgrupp med representanter från styrelsen och kansliet beredde frågan under 1995 och i mars året därpå beslöt förbundsstyrelsen att ge arbetsgruppen i uppdrag att utforma ett förslag till en SSR- administrerad auktorisering. I direktiven klargjordes att auktoriseringen endast skulle omfatta kuratorer inom hälso- och sjukvården, något som resulterade i kraftiga reaktioner från de rådslag som genomfördes runt om i landet. Som följd härav beslutade fullmäktige 1996 att auktoriseringen skulle rikta sig till samtliga socionomer som var verksamma i direkt klientarbete. Vidare beslutades att krav på yrkesverksamhet och handledning skulle ställas, att auktoriseringen skulle genomföras av en fristående nämnd samt att verksamheten skulle vara självfinansierande (SSR-tidningen 2/1996, s.6).

I april 1997 fastställde styrelsen ramar för införandet av socionomauktorisering och gav kansliet i uppdrag att ta fram förslag till ledamöter och suppleanter i *Nämnden för socionomauktorisering*. Kansliet skulle också utarbeta förslag till stadgar för nämnden samt förbereda inrättandet av ett sekretariat, bl.a. genom rekrytering av handläggare (FS 1997-04-09/10). För att utröna medlemmarnas inställning till auktoriseringen uppdrogs till skandinavisk opinion ab (SKOP) att intervjua 800 individer. Det framkom då att 80% avsåg att söka auktorisering om den genomfördes och att 54% av dessa tänkte göra det omedelbart. Därmed var SSR redo att ta det avgörande steget. I oktober 1997 fattades det formella beslutet att införa en egen-

administrerad auktorisation för socionomer (FS 1997-10-16/17). Kraven för auktorisation var socionomexamen, tre års yrkeserfarenhet, dokumenterad extern handledning samt intyg om lämplighet. Auktorisationen skulle stå öppen också för socionomer som var anslutna till SKTF. Dess ”övergripande syfte” sades nu vara ”att skydda klient-/patientintressen samt att höja kvaliteten generellt på socialt arbete. Införande av auktorisation för socionomer har inte som syfte att höja socionomernas status och/eller löner, även om resultatet på sikt kan bli just detta” (FS 1997-09-29).

I februari 1998 fastställde styrelsen reglemente för *Nämnden för socionomauktorisering* och utsåg ledamöterna. I oktober påbörjades distribution av informationsbroschyrer och ansökningsblanketter dels till arbetsgivare dels till SSRs och SKTFs medlemmar (SSR-tidningen 12/1998). Den 20 oktober 1998 utfärdades SSRs första socionomauktorisering (SSR-tidningen 14/1998).

### **Diskussion**

Varför har SSR (hittills) misslyckats med att få till stånd en statlig legitimation för socionomerna, eller för enskilda yrkesgrupper bland dessa? För att svara på det behövs en mer omfattande teoretisk apparat. I den här uppsatsen har jag gjort några nedslag i händelseutvecklingen inom SSR och tittat på den argumentation som där har förts. Vad som framkommit kan uppfattas som ledtrådar för den fortsatta undersökningen. Några sammanfattande reflexioner är följande.

Det statliga legitimationsförfarandet är knutet till yrkesutövning. För erhållande av legitimation är det som regel nödvändigt att motsvara vissa formella behörighetsvillkor i fråga om utbildning men legitimationen som sådan avser rätten att utöva ett specifikt yrke. För socionomerna leder detta till svårigheter, eftersom de (personer med socionomexamen) är verksamma inom en lång rad olika yrken. Då legitimationskravet ska hanteras inom SSR uppstår en konflikt mellan professionella och fackliga intressen. De förra talar för att legitimationen måste specificeras med avseende på vissa yrken, de senare innebär ett ”tryck” mot likabehandling av alla medlemsgrupper, dvs. legitimation för alla socionomer. I SSRs agerande och argumentation kan man gå efter annan finna detta mönster.

Det sagda kan uppfattas så att de strukturella förutsättningarna för framgång i legitimationsfrågan är problematiska. I det sammanhanget är det också betydelsefullt att statens intresse

varit svalt eller obefintligt och att en annan facklig organisation (SKTF) inte anslutit sig till legitimationskravet. Mot denna bakgrund blir det också en svår uppgift att utforma en övertygande och konsistent argumentation. I min genomgång har också framkommit att övergripande syften och huvudargument inte alltid varit välförenliga och att de förändrats betydligt över tid, ibland men långt ifrån alltid till följd av nytillkommande förutsättningar. Oavsett förbundets seriösa avsikter kan det inte undgås att sådant påverkar den allmänna trovärdigheten i projektet.

När framgången uteblivit för kraven på statlig legitimation har egenauktoriseringen framstått både som ett substitut och som ett sätt att tvinga fram den lösning man ytterst eftersträvar. En liknande egenauktorisering tillämpas sedan tidigare av andra yrkeskategorier utanför vård- och omsorgsområdet (t.ex. av revisorskåren). Något exempel på att detta lett till införande av en statlig legitimation känner jag dock inte till. Sedan egenauktoriseringen infördes har det också visat sig att intresset för den bland medlemmarna inte är så stort som medlemsundersökningen gav vid handen. I stället för förväntade 3000 var det 850 personer som auktoriserades det första året. Vid utgången av år 2000 var totalsiffran 1742 personer.

Socionomernas professionaliseringssträvanden möter uppenbarligen hinder och svårigheter av olika slag. I min avhandling hoppas jag kunna ge en mer fullständig belysning av problemen och deras orsaker.