

LUNDS UNIVERSITET

SOCIALHÖGSKOLAN

MAGISTERUPPSATS I SOCIALT ARBETE SOA 252

HÖSTTERMINEN 2006

”NÅGON MÅSTE GÖRA NÅGOT!”

INSTITUTIONSPLACERING – EN KONKRET OCH FÖR-GIVET-TAGEN ÅTGÄRD
FÖR ATT HANTERA UNGDOMAR MED BETEENDEPROBLEM

FÖRFATTARE: HARALD GEGNER

HANDLEDARE: TABITHA W. NIELSEN

ABSTRACT

Author: Harald Gegner

Supervisor: Tabitha Wright Nielsen

Examiner: Hans Swärd, Verner Denvall

Title: Somebody has to do something! Institutional placement - a concrete and taken for granted solution to handle young people with behavioural problems (translated title).

The purpose of this study was to increase the understanding of the phenomenon that there are so many young people placed in institutions in Sweden despite the valuable knowledge regarding the problems and risks of doing so. The questions that follow in the essay were what guided the social workers to choose institutional placement for youngsters. It went on to also ask if this knowledge could contribute to an increased understanding of why there were so many young people placed in institutions despite the criticism from scientists. To accomplish the goal of the essay, former science in the subject was reported and six social workers within social services were interviewed. The material of the interviews was analyzed with help from the theory of human service organizations, street-level bureaucrats work situation and the new institutionalism.

The result of the investigation showed that the social workers choices to place young people in institutions is guided by specific work and organizational factors connected with a belief in the helping function of the surroundings. In a broader spectrum, the investigation shows that the effort of institutional placement was being used as a concrete and taken for granted solution. The social workers, social services and other action takers in the youth's environment were deciding this method to handle young people with behavioural problems independent of what the science is showing.

Key words: socialtjänst (social service), institutionsplacering (institutional placement), street-level bureaucrats, human service organizations, new institutionalism.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	5
<hr/>	
1 INLEDNING	6
<hr/>	
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	6
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	8
1.3 AVGRÄNSNINGAR	9
1.4 TERMINOLOGI	9
1.5 INSTITUTIONSPLACERING - ETT HISTORISKT PERSPEKTIV	10
1.6 INSTITUTIONSFORMER OCH BEHANDLINGSINRIKTNINGAR IDAG	12
1.7 VAD SÄGER LAGSTIFTNINGEN?	13
1.8 VIDARE FRAMSTÄLLNING	14
2 TIDIGARE FORSKNING	14
<hr/>	
3 TEORETISK REFERENS RAM	16
<hr/>	
3.1 MÄNNISKOBEHANDLANDE OCH BYRÅKRATISKA ORGANISATIONER	17
3.2 NYINSTITUTIONALISMEN	18
3.3 TEORI OM GRÄSROTSBYRÅKRATENS ARBETSSITUATION	19
3.4 SAMMANFATTNING	21
4 METOD	22
<hr/>	
4.1 METODVAL	22
4.2 URVAL AV INTERVJUPERSONER	23
4.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	24
4.4 VALIDITET OCH RELIABILITET	25
4.5 ETISKA ÖVERVÄGANDEN	26
4.6 METODREFLEKTION	26
4.7 LITTERATURKRITIK	27

5	"NÅGON MÅSTE GÖRA NÅGOT"	27
5.1	RESULTATREDOVISNINGENS CENTRALA ANALYTISKA BEGREPP	28
5.2	"MAN ÄR TVUNGEN ATT AGERA" – YRKESSPECIFIKA FAKTORER	28
5.2.1	SOCIALSEKRETERARNAS PROFESSIONELLA OCH PERSONLIGA ANSVAR	28
5.2.2	SOCIALSEKRETERARNAS HANDLINGSUTRYMME	30
5.2.3	SOCIALSEKRETERARNAS HANDLINGSSTRATEGIER	31
5.2.4	SOCIALSEKRETERARNAS KUNSKAP OM FORSKNING INOM ÄMNET	33
5.2.5	SAMMANFATTNING	35
5.3	"DET FINNS INGA ALTERNATIV" - ORGANISATORISKA FAKTORER	36
5.3.1	INOMORGANISATORISKA FAKTORER	36
5.3.2	UTOMORGANISATORISKA FAKTORER	38
5.3.3	SAMMANFATTNING	41
5.4	"DET ÄR JU INTE BARA DÅLIGT" – MYTER OCH IDÉER	41
5.5	INSTITUTIONSPLACERING – ETT SÄTT ATT HANTERA UNGDOMAR	43
6	NU VET VI DET HÄR...	47
	REFERENSLISTA	51
	BILAGA 1 – INFORMATIONSBREV TILL SOCIALSEKRETERARNA	54
	BILAGA 2 – INTERVJUGUIDE	55

FÖRORD

Trots att jag visste om den kritik som forskningen riktar mot institutionsplacering som behandlingsåtgärd för ungdomar har jag som yrkesverksam socialsekreterare föreslagit denna insats ett flertal gånger. Förmodligen skulle jag föreslå insatsen igen eftersom institutionsplacering känns som ett naturligt behandlingsalternativ inom åtgärdsrepertoaren.

Bakgrunden till den här uppsatsen är intresset för frågan hur det kommer sig att socialtjänsten i Sverige i så hög utsträckning använder sig av insatsen institutionsplacering för att behandla ungdomar med beteendeproblem. Frågan mognade under min tid som socionom och känns rättfärdigad med hänsyn till forskning inom ämnet. Institutionsplacering som behandlingsinsats för ungdomar med beteendeproblem har under lång tid varit utsatt för hård kritik. En, enligt min uppfattning, berättigad kritik med tanke på forskningsresultat som visar på låga och i vissa fall negativa och skadliga behandlingseffekter/-resultat för ungdomar som har varit institutionsplacerade.

TACK

Att skriva en uppsats är en social angelägenhet fastän man största delen av tiden sitter ensam – tänkande, läsande och skrivande. En uppsats kan inte göras på egen hand. Det behövs andra som under resans gång stödjer, ifrågasätter, undrar, utmanar, backar upp, motiverar, handleder, berömmar, förstår, är kritiska... kort sagt hjälper till att processen drivs framåt. Jag vill därför passa på att tacka några av dessa ”andra”.

Tack till er socialsekreterare som ställde upp för en intervju. Intervjuerna är undersökningens kärna. Det hade varit omöjligt att genomföra undersökningen utan er information.

Tack till min handledare Tabitha. Dina synpunkter, frågor och snabba svar har varit till stor hjälp. Du har alltid varit intresserad av min uppsats, bidragit med konstruktiv kritik och förmedlat en känsla av att ”det här kommer att bli bra”.

Tack också till mina medstudenter i vår egen lilla diskussionsgrupp. Att veta att det finns andra som är i samma situation, tycker jag är något värdefullt. Det var givande att bolla tankar och idéer med er.

Tack till er alla som på olika sätt har bidragit till att denna uppsats blev till. Särskilt tack till dig Malin för ditt extra engagemang.

Harald Gegner

2007-01-06

”De vuxna tar itu med de synliga problemen, och man känner sig inte sedd. De som inte ber om hjälp, får inte hjälp. [---]Vi har helt olika problem, helt olika åldrar. Varför blanda alla och alla får samma behandling? Om det inte passar säger ändå personalen att det passar dig. De vet ju inte vem jag är. [---]De borde inse att vi är rätt så vanliga ungdomar som vill göra normala saker för vår ålder. [---]När vi fått kontakt med en vuxen, slutar hon. Personal slutar ofta. [---]Kan du inget om droger, så lär du dig allt på behandlingshemmet.”

(Rädda Barnen, 2005, sid. 25-25).

1 INLEDNING

Institutionsplacering som behandlingsåtgärd¹ för ungdomar² med beteendeproblem har i Sverige under lång tid varit utsatt för hård kritik (Ohlsson & Swärd, 1994; Sallnäs, 2000). Forskningsrapporter inom området (Daleflod, 1996; Levin, 1998; Vinnerljung et al., 2001; Andreassen, 2003; Socialstyrelsen, 2006) visar tydligt att institutionsplacering inte är en helt enkel och problemfri åtgärd. Forskningen pekar på låga och i vissa fall skadliga behandlingseffekter som kan leda till en ogynnsam utveckling på lång sikt vilket uppmärksammas också i media³. Även ungdomar själva som har varit placerade berättar om negativa erfarenheter i samband med institutionsplaceringen. Det inledande citatet är bara ett exempel på ungdomarnas upplevelser. Ändå har antalet institutionsplacerade ungdomar i Sverige ökat de senaste åren (Sallnäs, 2000; SOU 2005:81).

1.1 PROBLEMFÖRMULERING

”I de flesta länder har placering utanför hemmet varit den mest använda åtgärden för ungdomar med allvarliga beteendeproblem.” (Andreassen, 2003, sid. 44). De två vanligaste placeringsalternativen för ungdomar i Sverige är familjehem och institution (ibid.). Den här uppsatsen fokuserar dock enbart på institutionsplaceringar.

¹ Institutionsplaceringen är i uppsatsens mening både en ”behandlingsinsats” och ”behandlingsåtgärd”. Begreppen används därför synonymt.

² Ordet *ungdomar* och *tonåringar* används synonymt och avser pojkar och flickor mellan 13 och 21 år. Används ordet barn eller den unge beror detta på att den litteratur som informationen hämtats ifrån använde dessa begrepp.

³ Dagens Nyheter publicerade t ex i oktober 2006 en artikel med titeln *Samhället sviker ungdomar som omhändertags* som refererar till Kerstin Söderholm, Marie Sallnäs och Bo Vinnerljungs senaste forskning kring placerade ungdomar.

2004 var enligt statistik 7 038 barn och ungdomar institutionsplacerade. Det är fler pojkar som är institutionsplacerade än flickor och antalet placerade tonåringar ökar med åldern (SOU 2005:81). Generellt sett har antalet institutionsplacerade ungdomar i Sverige ökat⁴ på senare tid (Sallnäs, 2000) trots att staten genom Socialstyrelsen sedan i slutet av 1980-talet har problematiserat institutionsplaceringen som behandlingsåtgärd och drivit utvecklingen av strukturerade öppenvårdsinsatser⁵ som behandlingsalternativ till placeringar. Ett resultat av detta strävande är att antalet strukturerade öppenvårdsprogram har ökat sedan dess. Institutionsplacering som insats för ungdomar är dock fortfarande överrepresenterad i förhållande till strukturerade öppenvårdsinsatser (Forkby, 2005).

Daleflod (1996) ger en översikt om de viktigaste forskningsrönen gällande behandling av kriminella ungdomar. Ett av rönen rör behandling på institution. Daleflod hänvisar bland annat till en metaanalys som gjordes av Lipsky och som visar att öppna behandlingsinsatser ute i samhället har bättre effekt än institutionsplaceringar. Daleflod varnar för institutionsplaceringars negativa konsekvenser även om han medger att det i vissa fall krävs att behandlingen inleds på en institution.

Levins (1998) undersökning av ungdomar som varit placerade på Råby visar att enbart 30 % av ungdomarna som varit placerade klarar sig bra eller ganska bra. Resterande klarar sig enligt Levin (ibid.) dåligt eller mycket dåligt. Tittar man enbart på pojkar så ligger siffran för dem som det har gått illa för på 80 %.

Andreassen (2003) konstaterar i sin undersökning *Institutionsbehandling av ungdomar - Vad säger forskningen?* att institutionsbehandlingens effekter i genomsnitt är låga när det gäller att förändra ungdomarnas problembeteende. Vidare framgår att det finns undersökningar som visar på direkt negativa effekter vilket ger Andreassen anledning att ta upp frågan om institutionernas etiska legitimitet. Även om det idag finns god kunskap om behandlingsmodeller som ger bäst effekt för ungdomar med beteendeproblem påstår Andreassen (ibid.) att dagens institutionsvård inte drivs utifrån denna kunskap.

Förutom låga och delvis negativa behandlingseffekter/-resultat när det gäller hur det har gått för institutionsplacerade ungdomar, visar forskningen på ytterligare en riskfaktor för tonårsplaceringar: sammanbrott av placeringen. Cirka 35 % av institutionsplaceringar som avsåg tonåringar mellan 13-16 år bröt samman. Anledningen till sammanbrotten är olika. De beror dels på att socialtjänsten eller institutionen avbryter placeringen på grund av missnöje

⁴ Sallnäs (2000) uppmärksammar att ökningen av institutionsplacera inte enbart är ett svenskt fenomen utan även i Östeuropa och länderna i tredje världen ökar placeringar trots kritik.

⁵ Strukturerad öppenvård kan definieras som en behandlande verksamhet med programkaraktär som i regel ligger i ungdomarnas närmiljö och därmed möjliggör en behandling på hemmaplan (Forkby, 2005).

eller oenighet, dels på att tonåringen rymmer eller vägrar stanna kvar på institutionen (Vinnerljung et al., 2001).

Socialstyrelsen (2006) förtydligar bestämt sin tidigare kritik mot institutionsplaceringar i den senaste *Social rapport 2006* där det konstateras att framförallt ungdomar med beteendeproblem som institutionsplaceras under tonåren, löper särskilt stor risk för en ogynnsam utveckling i framtiden.

Med hänsyn till den forskning som visar på låga behandlingseffekter, negativa vårdresultat, risk för sammanbrott och en ogynnsam utveckling i framtiden samt det faktum att kostnaderna för institutionsplacering har ökat under de senaste åren (SOU 2005:81) kan man undra hur det är möjligt att socialtjänsten⁶ fortfarande placerar ungdomar i så stor omfattning på institution. Förmodligen finns det andra faktorer förutom den vetenskapliga kunskapen som styr valet av behandlingsinsats eftersom ingen köper något som är dyrt, som man vet är av otillräcklig kvalitet och som kan vara skadligt.

1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Uppsatsens syfte är att, genom kartläggning och analys av faktorer som styr socialsekreterarnas val att placera ungdomar på institution, öka förståelsen för hur det är möjligt att det fortfarande institutionsplaceras ungdomar trots dåliga och delvis skadliga behandlingseffekter/-resultat, vetenskap om att institutioner till stor del inte erbjuder de mest effektiva behandlingsmodeller samt risk för sammanbrott och en ogynnsam utveckling i framtiden.

Frågeställningarna som följer uppsatsen är:

- Vad styr socialsekreterarnas val att placera ungdomar med beteendeproblem på institution?
- På vilket sätt kan kunskapen om faktorer som styr socialsekreterarnas val att institutionsplacera ungdomar trots hård kritik från forskningen bidra till en ökad förståelse av fenomenet?

⁶ Uppsatsen fokuserar på socialtjänsten som organisation och samhällsinstitution (Johansson, 2002a), i synnerhet Individ- och Familjeomsorgen och inte på enskilda kommunala socialtjänstenheter. Avsikten är därför inte att jämföra olika kommuner.

1.3 AVGRÄNSNINGAR

En första avgränsning är att uppsatsen har ett svenskt perspektiv. Uppsatsen handlar om den svenska socialtjänsten som agerar enligt svensk lagstiftning när den placerar ungdomar på institution.

Vidare handlar uppsatsen om de placeringar som görs med stöd av Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eftersom det är socialtjänstens agerande som ska belysas närmare. På så sätt avgränsas uppsatsen från all annan lagstiftning⁷ som kan ligga till grund för en placering.

Uppsatsen har inte någon som helst avsikt att utvärdera institutionsplacering som behandlingsinsats och inte heller att hitta andra behandlingsalternativ som fungerar bättre för ungdomar. Arbetet fokuserar på frågan vad som styr att institutionsplacering används som behandlingsåtgärd för ungdomar med beteendeproblem. Att jag valde just insatsen institutionsplacering beror dels på min yrkeserfarenhet som socialsekreterare och åtgärdens enorma ingripande i en människas liv, dels på insatsens långa historia och fasta förankring i samhällssystemet, forskningens kritik samt på motstridiga diskussioner som finns i samband med att institutionsplacering används för att behandla ungdomar (Levin, 1998; Sallnäs, 2000; Andreassen, 2003; Socialstyrelsen, 2006).

1.4 TERMINOLOGI

I Sverige placeras ungdomar med beteendeproblem antingen på hem för vård och boende, s k HVB⁸ eller särskilda ungdomshem. Andra vanligt förekommande benämningar är t ex ungdomsvård, tonårsplacering, institutionsbehandling, behandlingshem mm. Jag har genomgående valt att använda begreppet *institutionsplacering* som ett samlingsbegrepp. Sallnäs (2000) anser att det är ett stort problem att det inte finns samstämmiga begrepp och ett gemensamt språk med en terminologi, för att systematiskt kunna beskriva institutionsvård för barn och ungdomar.⁹

Eftersom denna uppsats berör ungdomar som anses ha något problem som ligger till grund för institutionsplaceringen, känns det angeläget att förtydliga vilket begrepp som har valts i uppsatsen för dessa ungdomar och av vilken anledning. I litteraturen beskrivs ungdo-

⁷ Jag tänker i synnerhet på de ungdomar som med stöd av Lagen om sluten ungdomsvård döms till sluten institutionsvård.

⁸ Se även begreppsdefinition under avsnitt 1.6.

⁹ Det finns kapitel i uppsatsen där det förutom ordet institutionsplacering används andra begrepp. Detta beror i så fall på att den litteratur jag citerar eller hänvisar till använder sig av andra begrepp. Framförallt i kapitlet där jag redogör för hur det ser ut i Sverige gällande institutionsplaceringar och i det avsnitt som handlar om historiken förekommer det en del andra begrepp.

mar som uppvisar problem med en stor mängd olika begrepp som i vanliga fall placeras på individnivå. Det verkar dock vara det enda gemensamma eftersom det finns många olika begreppsindelningar som försöker ge en mer detaljerad beskrivning av problembilden (Ohlsson & Swärd, 1994; Andreassen, 2003).

En i internationell facklitteratur vanligt förekommande indelning är ”allvarliga beteendeproblem” och ”antisocialt beteende” beroende på definition och sammanhang (Andreassen, 2003). Andreassen (ibid.) menar att ungdomarnas komplexa problem samt bristande enhetliga terminologi försvårar att beskriva problemen med enkla och universella begrepp. I detta sammanhang känns det dock angeläget att använda ett mer generellt begrepp för att fånga in så många ungdomar som möjligt. Samtidigt blir uppsatsen enklare att förstå och det underlättar för dem som ska intervjuas. De två begreppen som anses lämpliga utifrån resonemanget är problembeteende eller beteendeproblem fastän de är vaga och oprecisa. Andreassen (ibid.) använder i sin kunskapsöversikt av institutionsbehandling genomgående begreppet beteendeproblem när han allmänt pratar om de ungdomar som är institutionsplacerade. Eftersom detta arbete inte fokuserar på behandling av de ungdomar som är placerade på institution utan har ett mer generellt perspektiv på målgruppen verkar begreppet *beteendeproblem* även motiverat för detta arbete.¹⁰

1.5 INSTITUTIONSPLACERING - ETT HISTORISKT PERSPEKTIV

Det finns mycket skrivet om institutionsvårdens historik, både i Sverige och internationellt. Ett historiskt perspektiv känns dock viktigt för att kunna förstå institutionsplaceringens användning som behandlingsåtgärd idag. Jag har valt att enbart ge en ytlig och kortfattad återblick av institutionernas uppkomst och utveckling i Sverige. För den läsare som är mer intresserad är Levin, 1998; Qvarsell, 1996; Sallnäs, 2000 och Andreassen, 2003 några förslag till fördjupning i ämnets historia.

I Sverige, som i många andra länder, har institutionsvård för barn och ungdomar en lång historia och de första institutionerna för barn dateras till 1600-talet (Sallnäs, 2000). Råby räddningsinstitut utanför Lund och Prins Carls uppfostringsanstalt i Stockholm tillkom under 1830-talet. Dessa institutioner var de första för fostran av barn och ungdomar som inte uppförde sig enligt samhällets normer och förväntningar eller som befarades utveckla ett för samhället skadligt och oacceptabelt beteende (Ohlsson & Swärd, 1994; Qvarsell, 1996). Anstaltsbyggandet under 1800-talet kan ses om en första länk till dagens institutionsvård. I

¹⁰ Om andra begrepps används krävs det för sammanhangets förståelse eller så är det ett citat.

början av 1900-talet fanns det dels barnhem och dels skyddshem. Barn som var vanvårdade kom till barnhem medan vanartiga ungdomar blev intagna på skyddshem för att räddas undan från straff och fängelse (Ohlsson & Swärd, 1994; Levin, 1996; Sallnäs, 2000). Den framväxande barnavårdslagstiftningen från 1902 och de existerande anstalterna bidrog till ett förändrat tankesätt inom ungdomsvården. Ungdomar överfördes i ökande utsträckning "[...] från fängelsesystemet och straffrätten till sociala myndigheter och administrativa domstolar." (Levin, 1996, sid. 59).

Under 1930-40-talen växte den s k psykiska barna- och ungdomsvården fram som, liksom alla tidigare försök att rädda ungdomar och samhälle från kriminalitet och sociala missförhållanden, grunder sig på en behandlingsideologi som utgick ifrån människan förändringsförmåga (Levin, 1996; Sallnäs, 2000).¹¹ Samhällets reaktion på ungdomarnas beteendeproblem och diskussioner kring rimliga åtgärder för att bemöta ungdomarnas problem har under alla dessa år växlat mellan straff och behandling. Sedan början av 1970-talet har institutionsvården ifrågasatts allt oftare och en dominerande tanke, som slog igenom på allvar under 1990-talet, var att "nothing works" (Andreassen, 2003; Daleflod, 1996).

Den redan befintliga och hårda kritiken mot institutionsvården (Ohlsson & Swärd, 1994) växte under följande år. Placeringar på institution ansågs som en sista utväg när inga andra insatser hjälpte. Undersökningar under 1980-talet som i exempelvis Nederländerna visar att en institutionsplacering inte per automatik ledde till positiva resultat. Även i andra europeiska länder växte kritiken mot institutionsplaceringar. Tillämpningen av systemteori inom socialt arbete gjorde att kritiken framförallt riktades mot att ungdomen tas ur sitt ursprung, sin familj och sitt sammanhang (Andreassen, 2003). Även om Sverige inte har bedrivit systematiska uppföljningar och det under hela 1980-talet inte fördes någon uppföljningsstatistik, visar t ex ett utvärderingsprojekt i Stockholm att den vård som samhället erbjöd ungdomar med ett brottsligt beteende inte var tillräcklig. Frågan var inte längre om "nothing works" utan "what works?" (Daleflod, 1996). Denna diskussion är fortgående.

Trots kritik från olika håll och inte minst från forskningens sida har institutionsvården i Sverige överlevt i flera hundra år och uppnått en självklar status inom ungdomsvården (Levin, 1998). Den är en i samhället fast förankrad och lagstadgad åtgärd för ungdomar med beteendeproblem vilket ur ett historiskt perspektiv inte är svårt att förstå.

¹¹ Denna ideologi finns kvar inom ungdomsvården som inte sällan presenterar nya behandlingsmodeller för att åstadkomma en förändringsprocess hos ungdomar.

1.6 INSTITUTIONSFORMER OCH BEHANDLINGSINRIKTNINGAR IDAG

I samband med socialtjänstreformen från 1980 infördes begreppen HVB och särskilda ungdomshem (s k § 12-hem), de tidigare ungdomsvårdsskolorna (Sallnäs, 2000). De flesta ungdomar i Sverige placeras i hem för vård och boende (HVB) som är en samlingsbeteckning för institutioner inom socialtjänsten som tar emot personer för vård och/eller behandling¹² (Andreassen, 2003).

2001 fanns det 456 HVB i Sverige. Tre år senare, 2004 var antalet 506. Antalet HVB-platser ökade med 82 under samma period (SOU 2005:81). Bland de offentliga institutionerna finns det förutom HVB också de särskilda ungdomshemmen för ungdomar med tung psykosocial problematik och i behov av särskilt tillsyn. 1996 fanns det drygt 30 särskilda ungdomshem med närmare 600 platser, varav cirka hälften var låsbara. 2004 drev Statens institutionsstyrelse 34 särskilda ungdomshem med drygt 700 platser där cirka 460 var låsbara.

HVB tar emot ungdomar som är frivilligt placerade enligt SoL eller tvångsomhändertagna enligt LVU. På de särskilda ungdomshemmen vistas däremot oftast ungdomar som placerats med stöd av LVU och ungdomar som är dömda enligt Lagen om slutna ungdomsvård (ibid.). Sverige skiljer sig från de övriga nordiska länderna gällande den stora andelen ungdomar som placeras på låsbara institutioner. Jämfört med t ex Danmark har Sverige nästan tio gånger fler platser på slutna institutioner (Andreassen, 2003).

Enligt Sallnäs (2000) är ungdomar med psykosociala problem, relationsproblem, emotionella problem, skolproblem, psykiska problem, kriminalitet och missbruk vanliga målgrupper på institutioner. Institutionernas inriktning varierar från psykosocial problematik, kriminalitet och missbruk, neuropsykiatriska sjukdomar och relationsproblem till sexuella övergrepp och hedersrelaterat våld. De flesta av institutionerna vänder sig till flera målgrupper samtidigt och oftast till ungdomar över 13 år (SOU 2005:81).

Sammanfattningsvis kan sägas att antalet institutioner samt antalet platser på institution har ökat de senaste åren samt att institutionerna med olika behandlingsinriktningar främst riktar sig till ungdomar över 13 år.

¹² HVB kan bedrivas av både enskilda och kommuner. För att enskilda få driva HVB krävs tillstånd från länsstyrelsen Varje svensk kommun ansvarar för att det finns tillgång till HVB för ungdomar som behöver bo och/eller vårdas utanför sitt eget hem (Norström & Thunved, 2006).

1.7 VAD SÄGER LAGSTIFTNINGEN?

Institutionsplaceringar kan genomföras frivilligt med stöd av SoL eller med tvång enligt LVU. Fjärde kapitlet SoL reglerar rätten till bistånd för den som inte kan tillgodose eller inte får sina behov tillgodosedda. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå med målet att i framtiden kunna leva ett självständigt liv. Nästa kapitel innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper i samhället, bland annat barn och unga. Socialnämndens arbete gällande barn och unga ska präglas av förebyggande åtgärder som motverkar exempelvis missbruk, kriminalitet och ett socialt nedbrytande beteende. Nämnden ska verka för trygga och goda uppväxtförhållanden i nära samarbetet med hemmet och särskilt uppmärksamma barn och unga som visar tecken på en ogynnsam utveckling. Dessa barn och ungdomar ska få allt det skydd och stöd de behöver för att utvecklas väl och aktivt kunna delta i samhällslivet. Kan det motiveras med hänsyn till barnets och den unges bästa att han/hon är i behov av vård och fostran utanför det egna hemmet ska socialtjänsten i första hand överväga att placera hos anhöriga eller annan närstående. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och HVB. Statens institutionsstyrelse ansvarar för att det finns särskilda ungdomshem. I socialtjänstlagens sjätte och sjunde kapitel finns bestämmelser om förutsättningarna för att ta emot barn och ungdomar i ett familjehem eller bedriva ett HVB (Norström & Thunved, 2006).

Ska en ungdom institutionsplaceras med stöd av LVU ansöker socialnämnden hos länsrätten om vården. Länsrätten fastställer eller avslår ansökan. Vid ett fastställande ansvarar den sökande socialnämnden för att beslutet verkställs. LVU ska enbart användas om behövlig vård inte kan genomföras på frivillig väg. Förutsättning för att bereda vård med stöd av LVU kan antingen vara den unges hemförhållanden (misshandel, utnyttjande, brister i omsorgen) eller dennes eget beteende (missbruk, kriminalitet, social nedbrytande beteende) som medför en påtaglig risk för den unges hälsa och utveckling. Förstnämnda är de s k miljöfallen, andra de s k beteendefallen. Ungdomar kan med stöd av 6 § LVU omedelbart omhändertras om det är sannolikt att vården inte kan genomföras frivilligt eller länsrättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till den unges hälsa och utveckling. Enligt 11 § LVU bestämmer socialnämnden hur och var vården ska genomföras. Vården måste dock inledas genom en placering utanför det egna hemmet. Placeringen ska göras så att den främjar samhörigheten med för ungdomen viktiga personer och kontakt med hemmiljön. Socialnämnden ansvarar för placeringens innehåll, utformning och uppföljning (ibid.).

1.8 VIDARE FRAMSTÄLLNING

I uppsatsens följande kapitel redovisas tidigare forskningsresultat som anses relevanta för det här arbetet. Kapitlet har varit vägledande i vidare val av teori och är en länk till uppsatsens tredje kapitel där dess teoretiska referensram beskrivs. Referensramen innehåller delar av teorin om människobehandlande och byråkratiska organisationer, gräsrotsbyråkratens arbets-situation samt vissa begrepp ifrån nyinstitutionalismen. I metodkapitlet, som är uppsatsens fjärde kapitel, redogörs för den i undersökningen använda metoden och tillvägagångssättet. I kapitlet ingår även en reflektion på olika nivåer över själva metoden och materialinsamlingen. Därefter följer empirikapitlet som är en analytisk redovisning av intervjumaterialet. Presentationen sker i form av intervjusammanfattningar samt några utvalda citat som har vävts ihop med centrala begrepp från uppsatsens teoretiska referensram. En sammanfattning och slut-diskussion är innehållet i uppsatsens sjätte och sista kapitel.

2 TIDIGARE FORSKNING

I detta kapitel presenteras först Levins (1998) forskningsresultat som ger en möjlig förklaring till institutionsplaceringens överlevnad. Resultatet kompletteras med Sallnäs (2000) avhand-ling. Därefter presenteras två undersökningar, den ena av Wallander & Blomqvist (2005) och den andra av Kåhl (1995), där författarna redogör för faktorer som har inverkan på och styr socialsekreterarnas val av insatser. Avslutningsvis tas Johanssons (1992) avhandling upp vilken utifrån organisatoriska förhållanden har undersökt vad som kännetecknar gräsrots-byråkratens arbetssituation.

Levins (1998) grundläggande frågeställning i avhandlingen *Uppfostringsanstalten. Om tvång i föräldrars ställe* är ”Hur kan vi förstå sambanden mellan uppfostringsanstaltens dåliga behandlingseffekter, det paradoxala ointresset för vilka effekter den har, och uppfostrings-anstaltens enastående överlevnadskraft och självklara status inom samhällets barnavård?” (ibid., sid. 298). Han besvarar denna komplexa fråga bland annat med hjälp av institutionernas historiska utveckling, organisationsteoretiska förklaringsmodeller, samt värderingar, trender och ideologier på samhälls-nivå avseende på vilket sätt man skall ta hand om ungdomar med beteendeproblem. Han klassificerar vidare institutioner för ungdomar som en människo-behandlande organisation som genom sin långa historia har fått status att förvalta och upprätthålla för samhället viktiga funktioner och värden. Det finns en tilltro och en ideologi att institutioner på grund av sin tradition å ena sidan kan behandla ungdomarnas beteende-

problem och å andra sidan kan skydda samhället ifrån besvärliga ungdomar. Där igenom får institutionsplaceringar sin legitimitet även om Levin (1998) samtidigt hävdar att institutioner i sin nuvarande form borde avskaffas. En annan viktig förklaring till institutionsplaceringens fortlevnad är att staten medelst lagstiftning och de egna § 12-hemmen bidra till att upprätthålla en given social ordning. ”Anstalterna kan ses som ett statligt fosterhem med långtgående maktbefogenheter, uppfostran är den gemensamma uppgiften.” (ibid., sid. 309).

Sallnäs (2000) spinner i avslutningskapitlet av sin avhandling *Barnavårdens institutioner – framväxt, ideologi och struktur* vidare på Levins (1998) tankesätt. Hon menar att institutionsplacering som behandlingsåtgärd har en lång tradition av politisk legitimitet. Insatsen institutionsplaceringen har på så sätt blivit en förvaltare av centrala nutida idéer som säger att ungdomar med allvarliga beteendeproblem bör institutionsplaceras (Sallnäs, 2000).

Även om Levins frågeställning tycks likna uppsatsens frågeställning finns det väsentliga skillnader. Levins undersökning är en analytisk fallstudie av behandlingseffekter på ett behandlingshem med nedslående resultat (Andreassen, 2003). Den här uppsatsen är däremot en kvalitativ undersökning som fokuserar på socialtjänstens agerande och hur vi kan förstå att socialtjänsten, som är uppdragsgivaren (Sallnäs, 2000) än idag institutionsplaceras ungdomar med beteendeproblem. Levins historiska förklaringsansats, framhävandet av institutionsplaceringarnas accepterade samhällsfunktion samt organisationens betydelse är redan i det här skedet några viktiga orienteringspunkter på väg till en ökad förståelse gällande legitimiteten av institutionsplaceringen som behandlingsåtgärd för ungdomar. Sallnäs (2000) bidrar genom sitt resonemang kring centrala idéer med ytterligare en dimension till institutionsplaceringens överlevnadsförmåga.

Wallander & Blomqvist (2005) har genomfört en undersökning med titeln *Vad som styr vårdvalen?* Undersökningens syfte har varit att med hjälp av vinjettmetoden besvara frågan om vilka faktorer som styr valen av hjälpinsatser inom socialtjänstens missbruksvård. Undersökningsresultatet visar rent generellt att socialarbetarna tar hänsyn till viss existerande forskning inom området samt förekommande lagar och riktlinjer. Stora skillnader fanns däremot mellan olika socialarbetares och enheters bedömningar vilket enligt författarna beror på fyra faktorer: klienternas egenskaper, socialarbetarnas personlighet och erfarenhet, det tillgängliga behandlingsutbudet samt förekommande rutiner på arbetsplatsen. Framförallt det sistnämnda spelar en viktig och i vissa fall avgörande roll för socialarbetarens val av insats. Författarna drar slutsatsen att socialarbetare ”skolas in i” organisationernas olika sätt att bedöma och välja vårdinsats. Sammanfattningsvis kan sägas att de analyser som redovisas i

undersökningen pekar på att klientegenskaper, bedömarens värderingar och attityder samt organisatoriska och resursmässiga förutsättningar styr socialarbetarnas val av insats.

Wallander & Blomqvists undersökning skiljer sig tydligt från den här uppsatsen gällande metod, målgrupp och frågeställningen. Medan Wallander & Blomqvist undersöker vilka insatser socialarbetare inom missbruksvården väljer ligger fokus i denna undersökning på varför socialsekreterare väljer just en viss insats för ungdomar med beteendeproblem.

Kåhl (1995) har i sin avhandling *Socialarbetarkåren - den lindansande professionen* bland annat studerat konsekvenserna av socialsekreterarnas dilemma att å ena sida göra individuella bedömningar och å andra sida följa organisationens ramar, regler och restriktioner. Kåhl granskade med hjälp av dokumentanalyser utredningar som var skrivna av socialsekreterare inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO). Ett av hennes huvudresultat, som är av intresse för den här undersökningen, kan sammanfattas så här: socialsekreterarnas sätt att bedöma klientens vårdbehov styrs av ett professionaliseringsbehov, av organisatoriska strukturer och auktoriteter samt traditionella samhällsvärden och lagstiftning. Detta bidrar enligt Kåhl till upprätthållandet av social stratifiering. Förutom det sistnämnda visar Kåhls avhandling, liksom Wallander & Blomqvists undersökning att socialsekreterarnas bedömningar styrs, uttryckt i generella termer, av personliga, klientrelaterade och organisatoriska faktorer samt i samhället gällande värderingar.

Eftersom empirin i den här undersökningen bland annat ska analyseras med delar av Johanssons (1992) avhandling känns det viktigt att i sammanhanget åtminstone nämna *Vid byråkratins gränser – Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Avhandlingen baseras teoretiskt på institutionell organisationsteori samt på byråkratiteorier och har fått stor betydelse för forskning om de offentliga organisationernas inre organisation. Empirin har hämtats från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. En av avhandlingens viktigaste bidrag är en begreppsapparat för att analysera gräsrotsbyråkratens arbetssituation (Johansson, 2002b). Delar av Johanssons (1992) avhandling kommer att användas i nästa kapitel som redogör för undersökningens teoretiska perspektiv.

3 TEORETISK REFERENSRAM

Undersökningens utgångspunkt är att belysa vad som styr socialsekreterarnas val att institutionsplacera ungdomar för att få en ökad förståelse för varför ungdomar placeras på institution trots forskningens hårda kritik. Som föregående kapitel har visat påverkas social-

sekreterarnas agerande av både inre och yttre omständigheter, dvs personegenskaper, organisation, de samhällsvärderingar som genomsyrar bland annat lagstiftningen, offentliga diskurser och allmänna attityder. Uppsatsens teoretiska huvudperspektiv är teorin om människobehandlande och byråkratiska organisationer, utvalda begrepp från nyinstitutionalismen och teorin om gräsrotsbyråkratens arbetsituation.

3.1 MÄNNISKOBEHANDLANDE OCH BYRÅKRATISKA ORGANISATIONER

Socialsekreterarnas arbete bedrivs inom en organisation, socialtjänsten. Det är därför inte ovanligt att avhandlingar inom ämnet socialt arbete i någon form har fokus på det sociala arbetets organisation (Dellgran & Höjer, 2000).¹³

Inom organisationsteorin finns det ett flertal olika inriktningar som försöker definiera fenomenet organisation. Klassiska organisationsteorier med Weber, Taylor och Fayol (Johansson, 2002a), som de mest kända tidiga företrädarna, hade en ambition att utveckla generella teorier som förklaringsmodeller för såväl varuproducerande företag som statliga byråkratier. Kännetecknande för de traditionella teorierna var att de såg organisationer som målinriktade och i sig slutna enheter som kan organiseras på ett 'enda bästa sätt' (ibid.). Detta visade sig dock vara en allt för ambitiös och omöjlig önskan inte minst på grund av organisationernas komplexitet och olikhet (Johansson, 2002b). Inom internationell forskning har det bland annat därför utvecklats särskilda teorier om *människobehandlande organisationer* (Human Service Organizations) med företrädaren Yeheskel Hasenfeld (1983) i spetsen. Teoribildningen kännetecknas av en stödjande och hjälpande funktion. Människobehandlande organisationer skiljer sig från andra företag och byråkratier genom att organisationens råmaterial är människor som förväntar sig hjälp och är delaktiga i processen. De rättfärdigar sin existens med att skydda, främja och upprätthålla välfärden. (Hasenfeld, 1983 och 1992; Johansson, 2002b). Socialtjänsten kan ses som en människobehandlande organisation eller rättare sagt som en människobehandlande och samtidigt byråkratisk organisation. Byråkratiska organisationer kännetecknas såväl av kontroll som av systematiska kategoriseringar och klassificeringar gällande klientel och arbetsättet. ”I den byråkratiska organisationen används klassifikationer och kategorier för att hantera en komplex social värld, och göra den förståelig, men där finns också tydligt inslag av social kontroll.” (Hertzberg, 2003, sid. 15). En följd av detta är enligt Järvinen & Mik-Meyer (2003) att människor i behov

¹³ Teorier om människobehandlande organisationer (Human Service Organizations) och gräsrotsbyråkratier (street level bureaucracy) är vanligt förekommande i en del av dessa avhandlingar, men även Foucaults och Goffmans analyser av disciplinering, klientifiering och makt används för att analysera empirin och för att visa på styrmekanismer och styrproblem (Dellgran & Höjer, 2000).

av hjälp som söker sig till en byråkratisk organisation behandlas inte utifrån personens individuella problem utan hänsyn tas till den problemidentitet som organisationen tillskriver personen. På så sätt är huvudperspektivet av byråkratiska organisationer som bedriver socialt arbete 'standardiserade' sociala problem och inte individuella problem. Inom socialt arbete typiska standardiserade problemidentiteter är exempelvis arbetslöshet, missbruk, kriminalitet, ungdomar med socialt nedbrytande beteende och liknande (ibid.).

3.2 NYINSTITUTIONALISMEN

Utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv kan socialtjänsten ses som en av omgivningen beroende samhällsinstitution. Socialtjänsten styrs bland annat av centrala *för givet tagna* inom- och utomorganisatoriska normer, värderingar och idéer om hur organisationen utför sitt uppdrag på bästa sätt. Därutöver påverkas organisationer av olika slags *myter* som säger hur arbetet bör göras (Johansson, 2002a). Svårigheten med myter är dock att ingen vet om de är sanna. Ändå agerar organisationen, men även omgivningen, inte sällan som om myterna är verkliga (Blom, 2006). En sådan myt verkar vara att socialtjänsten och omgivningen tror på att institutionsplaceringen är en lämplig åtgärd för att hantera ungdomar med beteendeproblem.

Att socialtjänsten fortfarande använder sig av institutionsplacering som behandlingsåtgärd och utför sitt uppdrag likformigt över hela landet när det gäller att hantera svåra och problemtunga ungdomar kan förklaras med hjälp av begreppen *tvingande isomorfism*, *mimetisk isomorfism* och *normativ isomorfism* (Johansson, 2002a). Med tvingande isomorfism menas att svaga organisationer tvingas att anpassa sig till och lyda starkare organisationer. Staten, den starkaste av organisationerna, spelar i det här sammanhanget en central roll. Genom t ex lagstiftningen tvingar staten organisationer som exempelvis socialtjänsten att utföra sitt uppdrag på ett visst sätt. Mimetisk isomorfism är en anpassnings- och imitationsprocess som har sitt ursprung i en organisatorisk osäkerhet i förhållande till organisationens mål, omgivning och teknologier. Istället för att hitta egna lösningar och strategier härmar organisationer inom ett organisatoriskt fält varandra för att vinna eller åtminstone bibehålla sin legitimitet. Normativ isomorfism är en effekt av organisationens strävan att anställa professionell personal. Vissa yrkesgrupper, som t ex socialsekreterare, agerar i ganska stor utsträckning utifrån gemensamma normer, värderingar och regler vilket medför att uppdragets utförande bibehåller sin likhet. Men även utbildningen och inomprofessionella nätverk bidrar till att gällande och nya impulser och idéer sprids och utförs på ett likartat sätt. Legitimerar

personalen sitt agerande med hjälp av sin profession och professionaliseringen så innebär det en normativ isomorfism (ibid.; Blom, 2006).

Socialtjänsten influeras som sagt av och måste förhålla sig till sin omgivning. Detta kräver att organisationen anpassar sig till omgivningen och utvecklar handlingsstrategier för att överhuvudtaget ha möjlighet att lyckas med sitt uppdrag (Johansson, 2002a). En sådan strategi för människobehandlande organisationer är att anpassa råmaterialet människan till organisationen. Konkret innebär detta att människan förvandlas till klient som kvalificerat sig för att få tillgång till organisationens resurser. De tillgängliga resurserna är ur organisationens perspektiv anpassade till att tillgodose klientens behov (Hasenfeld, 1983 och 1992; ibid.; Järvinen & Mik-Meyer, 2003).

Klienten är alltså en organisatorisk konstruktion, och konstruktionssättet är i korthet följande: individen förenklas till för organisationen hanterligt format genom att man bara fäster avseende vid sådana karaktäristiska som faller innanför området för organisationens specialisering, och utifrån sina speciella egenskaper placeras sedan den blivande klienten i någon lämplig, av organisationen i förväg definierad och tillhandahållen administrativ kategori. (Johansson, 1992, sid. 51).

Det är dock inte organisationen i sig som förvandlar människan till klient utan det görs av de i organisationen arbetande personerna som har fått 'förvandlingsnumret' till sin arbetsuppgift (Johansson, 1992).

3.3 TEORI OM GRÄSROTSBYRÅKRATENS ARBETSSITUATION

Lipsky (1980) beskriver de offentligt anställda tjänstemännen, som direkt möter medborgarna och samtidigt har beslutsbefogenhet, som gräsrotsbyråkrater. Socialsekreteraren är i Lipskys mening en sådan gräsrotsbyråkrat.

Trots sin relativt låga position inom organisationen och sin säregna ställning mellan å ena sidan arbetet med och relationen till klienterna och å andra sidan organisationsföreträdare, kännetecknas gräsrotsbyråkraten av en förhållandevis stor handlingsfrihet både i mötet med klienten och i beslutsprocessen. Handlingsfriheten ger gräsrotsbyråkraten makt att antingen använda organisationens resurser till fullo eller att helt enkelt låta bli att agera. På så sätt avgör gräsrotsbyråkraten till en viss grad vilket stöd klienten får. Handlingsfriheten är dock begränsad och långt ifrån ovillkorlig eftersom inom- och utomorganisatoriska förhållanden inskränker denna frihet avsevärt (Johansson, 1992).

Johansson (ibid.) visar fem dimensioner som kännetecknar gräsrotsbyråkratens arbete i det konkreta mötet med klienten. Den första dimensionen är *Regel-bundenheten* och handlar om hur reglerad verksamheten är och hur strikt gräsrotsbyråkraten tillämpar regelverket.

Specialiseringsgraden är den andra dimensionen. Den är knuten till arbetets karaktär och vad organisationen bedömer som relevant för att gräsrotsbyråkraten ska kunna utföra arbetet på rätt sätt. Masshantering och effektivitet står i fokus för den tredje dimensionen som är *Tiden per ärende*. Denna dimension belyser att organisationen är inriktad mot klienterna som en grupp snarare än mot enskilda klienter. Dimensionen *Intresseorientering* rör förhållandet att organisationen inte enbart tar hänsyn till klienternas intressen vilket t ex kan påverka gräsrotsbyråkraterns sätt att bedöma. Den femte och sista dimensionen är *Avståndet*. Med den avses att avståndet mellan parterna kan variera beroende på ärendets karaktär och organisationens arbetssätt.

Gräsrotsbyråkraterns verklighet styrs således av en, genom organisationens regler och ramar begränsad, handlingsfrihet. Samtidigt präglas gräsrotsbyråkratern av en konflikt mellan personligt och organisatoriskt beteende (Lipsky, 1980). ”Konflikten mellan att vara organisationsrepresentant och människa är alltså inbyggd i hans roll som gräsrotsbyråkrat.” (Johansson, 1992, sid. 52). Med hjälp av några relevanta exempel ska konfliktens omfattning, som gräsrotsbyråkratern på grund av sina arbetsuppgifter i kombination med sin låga position inom organisationshierarkin lätt kan bli utsatt för, förtydligas.

Först och främst befinner sig gräsrotsbyråkratern i ett beroendeförhållande till organisationen (Lipsky, 1980; Johansson, 1992). Organisationen ställer vissa krav på sin personal, förväntar sig en viss grad av lojalitet samt belönar sedan enligt överenskommelse. Bedömningar som gräsrotsbyråkratern gör, görs således inte enbart utifrån ett personligt och professionellt förhållningssätt utan även organisationens och omgivningens värderingar påverkar gräsrotsbyråkratern. Enligt Lipsky (1980) socialiseras gräsrotsbyråkratern in i organisationen och dess syn- och arbetssätt.

Gräsrotsbyråkrater inom en människobehandlande organisation tvingas ofta att arbeta med två mot varandra stridande mål. Å ena sidan ska de hjälpa och stötta klienten och samtidigt ska de bedöma och kontrollera dem. Detta kan leda till att gräsrotsbyråkratern hamnar i ett etiskt dilemma. Resurser som gräsrotsbyråkratern har till sitt förfogande är nämligen anpassade efter organisationens mål som inte behöver överensstämma med gräsrotsbyråkraterns egna värderingar, ett professionellt tillvägagångssätt och klientens behov (ibid.; Järvinen och Mik-Meyer, 2003).

I och med gräsrotsbyråkraterns relativt stora handlingsfrihet finns det ett ökat intresse från organisationens sida att kontrollera, övervaka och begränsa gräsrotsbyråkraterns handlingsutrymme genom t ex riktlinjer, rutiner eller muntliga ärenderapporter.

Organisationens kontrollbehov kan tolkas som misstro och ifrågasättande av kompetens och professionalitet (Johansson, 1992).

En sista möjlig konflikt som visar dess komplexitet är att organisationen och gräsrotsbyråkraten inte har samma uppfattning om vilka insatser som är bäst för klienterna. Denna konflikt kan ha olika utgångspunkter. En möjlig utgångspunkt är att organisationen inte enbart kan se till klienternas intressen utan också måste ta hänsyn till omgivningen. En annan utgångspunkt kan vara att den formellt eller informellt starkaste i organisationen har bestämt vilken kunskap som ska gälla för organisationen och på vilket sätt den ska spridas (ibid.). En tredje möjlighet är att viktig kunskap och senaste forskningsresultat inte når fram till och används av dem som skulle behöva kunskapen (Nilsson & Sunesson, 1988; Bergman & Lundström, 2000; Tydén et al., 2000; Denvall, 2001).

För att gräsrotsbyråkraten ska kunna hantera dessa konflikter och bemästra sitt arbete utvecklar han/hon enligt Lipsky (1980) inte sällan egna handlingsstrategier. Sådana strategier kan t ex vara att förenkla arbetet, göra individuella prioriteringar, sänka ambitionsnivån, nöja sig med inte allt för djupgående undersökningar, kategorisera och generalisera individuella problem, använda sig av väl etablerade och lätt tillgängliga resurser (Grinde, 1995) eller helt enkelt överlämna delar av sitt arbete till någon annan.

3.4 SAMMANFATTNING

Utifrån detta teoretiska resonemang kan socialsekreterarens val att institutionsplacera ungdomar förstås genom a) att se socialtjänsten som människobehandlande och omgivningsberoende byråkratisk organisation och b) socialsekreterarnas arbetssituation och /-uppgifter i förhållande till positionen inom organisationshierarkin.

Det första innebär att socialtjänsten förvandlar ungdomarna till klienter med en för organisationen hanterbar probleidentitet som kan få tillgång till ett visst utbud av hjälpinsatser. Vilka insatser socialtjänsten erbjuder beror dels på organisationens interna regler och ramar och dels på omgivningens värderingar, krav och förväntningar som genom t ex lagstiftning, forskning och media influerar och påverkar organisationens sätt att utföra sitt uppdrag. Att socialtjänsten som organisation använder sig av specifika åtgärder och utför sitt uppdrag på likartat sätt kan förklaras med hjälp av åtgärdens för-givet-tagna karaktär, institutionaliserade myter och isomorfa processer (Blom, 2006).

Det andra handlar om att socialsekreterarnas arbetssituation medför, i förhållande till sin låga position, ett relativt stort handlingsutrymme både i mötet med klienter och i själva

beslutsprocessen. Johansson (1992) visar fem dimensioner som karakteriserar, kontrollera och begränsa socialsekreterarnas arbetssituation och handlingsfrihet. På grund av sin dubbla roll, att vara medmänniska och samtidigt organisationsföreträdare, inom socialtjänsten även myndighetsutövare, utsätts socialsekreterarna för en flerdimensionell konflikt mellan personligt och organisatoriskt beteende som tvingar honom/henne att utveckla egna strategier för att kunna hantera arbetssituationen.

4 METOD

För att inhämta empirin valde jag en kvalitativ metod även om detta endast innebär en marginell grad av generalisering och formalisering (Gilje & Grimen, 1993). Grundtanken är inte att hitta en generaliserbar sanning utan att öka förståelsen av fenomenet i sin kontext. Jag är medveten om min förförståelse genom egna bakgrundskunskaper som socionom och socialsekreterare. Förförståelsen är dock en förutsättning för att uppnå en djupare förståelse och för att undersökningen utifrån frågeställningarna styrs i en viss riktning (ibid.). Holme & Solvang (1991) menar att försöket att utveckla en teoretisk förförståelse för problemet är en väsentlig beståndsdel av forskningsprocessen. De två föregående kapitlen har varit mitt försök att utveckla och fördjupa min teoretiska förförståelse.

Undersökningens forskningsprocess kan beskrivas som en resa där ökad förståelse bidrog till ny kunskap. Den nya kunskapen medförde nya problem, vilka krävde tolkning och förståelse innan den prövade kunskapen sedan smälte in i ett större sammanhang (ibid.; Gilje & Grimen, 1993). Ryen (2004) jämför denna process med en 'ringdans' kring fältarbete och analys där de olika elementen kontinuerligt smälter in i varandra. Holme & Solvang (1991) använder begreppet 'kvalitativ forskningsprocess' för att beskriva samma procedur.

4.1 METODVAL

Den kvalitativa metod jag valde var semistrukturerade intervjuer som följde en tematisk intervjuguide.¹⁴ Semistrukturerade intervjuer ger intervjupersonen möjlighet till en dialog och till att utveckla och fördjupa de svar som ges. Intervjun kan ses som ett styrt samtal som ger möjlighet att prata om tankar och åsikter på ett naturligt sätt (Holme & Solvang, 1991). Avseende mitt arbete var intervjuerna ett instrument för att samla in nödvändig information

¹⁴ se bilaga 2 för intervjuguiden.

om hur människor begriper och förklarar det i frågeställningarna formulerade problemet utifrån sina uppfattningar om den sociala världen (May, 2002). Den insamlade empirin möjliggjorde att upptäcka, bestämma och analysera vad som påverkar socialsekreterarnas val att institutionsplacera ungdomar.

Redan den teoribildande processen som framförallt skedde genom litteraturläsning bidrog till en ökad förståelse av fenomenet. Skrivande- och teoribildningsprocessen samt litteraturläsandet och datainsamlingen var processer som löpte parallellt och som smälte in i varandra. Uppsatsens teoretiska referensram växte fram under forskningsprocessen och blev mitt redskap för analysen av empirin (Holme & Solvang, 1991; May, 2001).

4.2 URVAL AV INTERVJUPERSONER

För att få svar på frågeställningarna ansåg jag det lämpligt att intervjua mellan sex och åtta socialsekreterare från olika socialtjänstenheter i skånska kommuner. Jag utsåg socialtjänstenheter i tolv kommuner och tre stadsdelsförvaltningar med inriktning på Individ- och Familjeomsorgen (IFO). Socialsekreterarnas arbetsuppgifter var bland annat att utreda ungdomars behov, föreslå och bevilja insatser enligt SoL och LVU. De IFO-enheter jag valde kände jag inte till, dvs jag har inte haft något samarbete med dem tidigare och visste ingenting om organisationen och arbetssättet. Jag var noga med att enbart en socialsekreterare från varje kommun/stadsdelsförvaltning deltog i undersökningen. På så sätt höjde jag sannolikheten för en större variation av vad som påverkar valet av behandlingsinsatser. Samtidigt undvek jag att socialsekreterarna pratades vid innan intervjutillfällena. Kriterierna för att kunna vara med i undersökningen var att socialsekreteraren handlägger ungdomsärenden och har institutionsplacerat minst en ungdom inom de sex senaste månaderna. För att öka källans trovärdighet lade jag stor vikt vid att intervjupersoner väl kom ihåg ett placeringstillfälle (Thurén, 2005).

Att jag valde just socialsekreterare berodde på dels socialsekreterarnas expertkunskap inom området, dels arbetsuppgifterna som medför ett långtgående beslutsinflytande i de enskilda ärendena. Till socialsekreterarnas kärnuppgifter hör att träffa klienter, göra bedömningar, lämna föreslag till beslut och följa upp de beviljade insatserna. Även om det som regel inte är delegerat till socialsekreteraren, att besluta om institutionsplacering är det vanligt, att den person eller nämnd som innehar beslutsrätten fattar beslut enligt förslag (Bergmark, 1995). På så sätt är det socialsekreterarna som avgör vilka insatser ungdomar med beteendeproblem får. Samtidigt har socialsekreterarna på grund av sin position inom organisationshierarkin i regel ett mer distanserat förhållande till organisationen. Arbetsledare t ex brukar vara mer

lojala och använder sig därför i högre utsträckning av ett mer organisationsanpassat språk (Thurén, 2005). På samma sätt uppmärksammar May (2002) att det finns en risk när man intervjuar företagsledare, att de ger officiella svar med syftet att spegla en positiv bild av organisationen till omvärlden.

4.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

För att finna intresserade socialsekreterare mailade jag först till tolv kommunala IFO-enheter och tre stadsdelsförvaltningar i Skåne. Mailet adresserades till enhetscheferna med önskemål om att han/hon skulle höra med arbetsgruppen om det fanns någon ungdomshandläggare som uppfyllde kriterierna och kunde tänka sig att ställa upp på en intervju. Genom att jag mailade till enhetscheferna behövde jag inte särskilt begära tillåtelse för genomförandet av intervjuerna. Mailet bifogades ett informationsbrev¹⁵ som redogjorde för undersökningens syfte och metod samt beskrev urvalskriterierna för ett deltagande. Därutöver informerades om intervjupersonernas anonymitet, bandinspelningen och möjligheten att avbryta deltagandet under undersökningens gång. Intresserade skulle höra av sig för att antingen boka tid för en informationsträff, om en sådan önskades, eller bestämma tid för själva intervjun. Intervjupersonerna erbjöds möjlighet till att intervjun genomfördes på deras kontor.

Innan jag genomförde den första intervjun gjorde jag en provintervju med en ungdomshandläggare i min hemkommun för att få feedback på informationsbrevet och pröva intervjuguiden. Provintervjun redovisas inte i uppsatsen utan användes enbart som ett testinstrument. Efter provintervjun kompletterades informationsbrevet med ett förtydligande av uppsatsens utgångspunkt samt justerades intervjuguiden något.

Eftersom enbart en kommun och en stadsdelförvaltning hörde av sig efter en veckas väntan, ringde jag till sju av de tolv utvalda kommunerna och pratade personligen med enhetscheferna. Efter många telefonsamtal fanns slutligen sex socialsekreterare, fem kvinnor och en man, som alla intervjuades under november månad 2006. Intervjupersonerna har varit mellan 33 och 49 år gamla. De har arbetat mellan två och 17 år som socialsekreterare med barn och ungdomar. Samtliga har de senaste sex månaderna föreslagit och genomfört minst en institutionsplacering för en ungdom. Enligt de intervjuades egna uppskattningar har de under sina yrkesverksamma år gjort mellan fem och 15 institutionsplaceringar. Alla sex har gjort interna fortbildningar inom för arbetet relevanta områden. Tre av socialsekreterarna har utbildats inom området lösningsfokuserat arbete och Signs of safety. Andra nämnda

¹⁵ se bilaga 1 för informationsbrevet.

fortbildningar kan placeras inom områdena BBiC (Barns Behov i Centrum), ART (aggression replacement training) sexuella övergrepp, familjevåld och mottagningsarbete. Samtliga har socionomexamen, men ingen av dem kompletterande högskoleutbildning.

Intervjuerna tog cirka 45 minuter, ägde rum på socialsekreterarnas kontor och spelades in på en mp3 spelare. Omedelbart efter intervjun använde jag en halv timme för reflektion. Intervjuerna transkriberades i sin helhet vilket var början av analysarbetet.

Syftet med analysen är att "[...] bringa ordning, struktur och mening åt alla insamlade fakta." (Ryen, 2004, sid. 107). Analysen styrdes av tre huvudprocesser som delvis löpte parallellt. Dessa processer var a) reduktion och strukturering av insamlat material, b) kategorisering och c) tolkning av kategorierna med hjälp av teori (Kvale, 1997; Ryen, 2004). I ett första skede transkriberades intervjuerna. För att reducera och strukturera datamängden delade jag sedan in datan i olika kategorier. Jag utgick ifrån frågeställningen vad som påverkar socialsekreterarnas val att institutionsplacera ungdomar. I nästa skede jämfördes intervjuerna med varandra för att se om det fanns vissa gemensamma kategorier och i så fall vilka. Dessutom gjordes försök att hitta de kategorierna som skiljer sig ifrån varandra. Innan jag fortsatte med att analysera kategorierna gick en annan magisterstuderande igenom materialet som sedan jämfördes och diskuterades. Funna kategorier ordnades in i fyra huvudteman som redovisas i nästa kapitel. I analysprocessens sista skede låg fokus på tolkning och analys av materialet med hjälp av begrepp från teorin om människobehandlande organisationer, gräsrotsbyråkratens arbetssituation samt nyinstitutionalismen.

4.4 VALIDITET OCH RELIABILITET

Validitet och reliabilitet är traditionellt kvantitativa kvalitetskriterier. Begreppens legitimitet och användbarhet för att säkerställa resultatets validitet och reliabilitet i ramen av en kvalitativ undersökning har dock påvisats av ett antal forskare som företräder kvalitativa metoder. Begreppen intar dock inte en lika central plats i kvalitativa undersökningar som i kvantitativa (Holme & Solvang, 1991; Kvale, 1997; Ryen, 2004).

För att uppnå största möjliga validitet inom ramen för undersökningen fick de socialsekreterare som ställde upp på en intervju detaljerad information om undersökningens syfte, frågeställning och metod. Intervjupersonerna gavs således möjlighet att förbereda sig inför intervjutillfället.

För att göra min undersökning så reliabel som möjligt har jag varit noga med planeringen, försökt att redogöra noggrant för metod och genomförande samt skapat en

intervjuguide och genomförde en provintervju. Att intervjuerna spelades in på en mp3 spelare och transkriberades efteråt är enligt Ryen (2004) ett sätt att höja reliabiliteten. Enligt Ryen höjs reliabiliteten ytterligare om en annan forskare tittar genom materialet och att resultaten sedan diskuteras och jämförs vilket var ett moment i min analytiska process. Jag tror även att reliabiliteten i min uppsats höjdes genom att jag valde en etablerad yrkesgrupp som fick svara på frågor inom ett begränsat och för den utvalda gruppen välkänt område.

4.5 ETISKA ÖVERVÄGANDEN

Eftersom undersökningen bygger på generella uttalanden om institutionsplaceringar i stort och inte berör specifika fall innefattar den inga etiska komplikationer när det gäller enskilda klienters integritet. Jag intervjuade enbart socialsekreterare som hade givit sitt samtycke samt fått information om att de kan avbryta deltagandet i undersökningen om de så önskar. Socialsekreterarnas integritet och anonymitet prioriterades och säkerställdes under hela uppsatsarbetet. Jag avidentifierade personer och platser både när intervjuerna transkriberades och i samband med återgivandet av intervjuer (Kvale, 1997).

Ett essentiellt etiskt övervägande som jag ansåg viktigt för just det här arbetet var att tydliggöra för socialsekreterarna att deras agerande inte på något sätt värderas. Det kändes angeläget att socialsekreterarna informerades om detta för att förebygga eventuella skuld-känslor för placeringar de har gjort.

Jag anser att det är socialsekreterarnas rättighet att få del av det arbete som de har bidragit till, och därför fick de information om hur de kan få tillgång till uppsatsen.

4.6 METODREFLEKTION

Det har i början funnits en fundering om att jag med hjälp av en kvantitativ metod skulle kunna få svar på mina frågor. Jag tänkte konkret på en enkätundersökning bland socialsekreterarna i Skåne. Fördelen hade varit att jag fått ett större empiriskt material för undersökningen. Problemet som jag såg med en sådan undersökning, var att jag valde ut vissa faktorer i förväg som jag trodde skulle kunna vara avgörande för socialsekreterarna inför valet av en institutionsplacering. Detta hade motverkat min ambition att närma mig mina frågeställningar utifrån ett förstående perspektiv.

En annan fundering var att kombinera en kvalitativ metod med en kvantitativ. Min tanke var att först intervju ett visst antal socialsekreterare för att få fram vad som påverkar deras val att institutionsplacera. I ett nästa skede tänkte jag göra en enkätundersökning bland en

större grupp socialsekreterare. Kraven på arbetets vetenskaplighet samt den begränsade tiden gjorde att jag bedömde ett sådant förfarande för omfattande inom ramen för den här uppsatsen.

Även om uppsatsens resultat inte kan generaliseras och inte heller är representativ gör jag bedömningen att metodvalet är adekvat för undersökningen eftersom generalisering och representativitet inte är uppsatsens syfte och mål.

4.7 LITTERATURKRITIK

Hur vet jag att de källor jag använde mig av är säkra och sanna? Det är nog svårt att vara helt säker men Thurén (2005) ger några enkla råd som hjälpte mig i urvalet av uppsatsens litteratur. Först och främst försökte jag använda mig av de senaste avhandlingarna eller publikationerna från väl etablerade forskare inom områdena för att säkerställa källans äkthet. Gällande tidskriftsartiklar har jag enbart letat i vetenskapliga tidskrifter. Avhandlingarnas litteraturförteckningar och av författarna frekvent använd litteratur var sedan vägledande i mitt vidare litteratursökande. För att höja trovärdigheten för centrala och tunga påståenden har jag varit noga med att dessa återfinns på flera ställen och att inom området renommerade forskare uttalar sig om dessa. Jag har även undersökt om forskarna i den litteratur jag använt, hänvisar till varandra. Ytterligare ett viktigt kriterium har varit att inte använda för många statliga rapporter och att litteraturen kommer från oberoende källor. Detta kunde dock inte alltid undvikas eftersom undersökningens problemformulering och frågeställningar medför att viss litteratur inte fanns att tillgå på annat sätt. Att använda originallitteratur som inte är allt för gammal var ytterligare ett av urvalskriterierna.

5 ”NÅGON MÅSTE GÖRA NÅGOT”

Det här kapitlet är en analytisk resultatredovisning av undersökningens empiri som består av sex intervjuer med sex socialsekreterare¹⁶ inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Kapitlet har fem avsnitt. I det nästkommande avsnittet presenteras i mycket kortfattad form analysens centrala teoretiska begrepp. Därefter följer redovisningen och analysen av intervjumaterialet. Redovisningen är indelad i fyra huvudavsnitt med rubrikerna yrkesspecifika faktorer, organisatoriska faktorer, myter och idéer samt institutionsplacering – ett sätt att hantera ungdomar. Kapitels tre första huvudavsnitt är ett försök att ge svar på uppsatsens

¹⁶ Begreppet socialsekreterarna i det här kapitlet avser de intervjuade och i undersökningen ingående socialsekreterare. Socialsekreterarna kommer att betecknas som S1, S2, S3, S4, S5, S6 både när det görs sammanfattningar av vad en enskild socialsekreterare har sagt och när han/hon citeras.

första frågeställning: ”vad styr socialsekreterarnas val att placera ungdomar med beteendeproblem på institution?” Avsikten med det fjärde och sista huvudavsnittet är att sammanfatta de föregående avsnitten och samtidigt öka förståelsen för fenomenet hur det är möjligt att ungdomar placeras på institution trots hård kritik från forskningens sida. Sistnämnda är svaret på uppsatsens andra frågeställning.

5.1 RESULTATREDOVISNINGENS CENTRALA ANALYTISKA BEGREPP

Den analytiska resultatredovisningen kommer att styras av utvalda och relevanta centrala begrepp från uppsatsens teoretiska referensram.¹⁷ Styrande begrepp i avsnitt 5.2 som handlar om yrkesspecifika faktorer är gräsrotsbyråkratens roll och arbetssituation inom en byråkratisk organisation, gräsrotsbyråkratens dilemma att vara människa och organisationsföreträdare samt dennes handlingsutrymme och handlingsstrategier. Handlingsstrategierna analyseras med hjälp av begreppen generalisering, kategorisering och specialisering. Den analytiska utgångspunkten i avsnittet 5.3, som behandlar organisatoriska faktorer, är socialtjänsten en människobehandlande och byråkratisk organisation som påverkas av omgivningen och isomorfa processer. Institutionaliserade myter och idéer samt institutionsplacering en förgivet-tagen åtgärd är de analytiska begreppen i avsnittet 5.4 som har myter och idéer som sin utgångspunkt. I kapitlets sista avsnitt, 5.5 styrs analysarbetet av begreppet hanterbarhet.

5.2 ”MAN ÄR TVUNGEN ATT AGERA” – YRKESPECIFIKA FAKTORER

5.2.1 SOCIALSEKRETERARNAS PROFESSIONELLA OCH PERSONLIGA ANSVAR

Socialsekreterarnas arbetsuppgifter innebär förutom att göra utredningar och bedömningar också att se till att personer som bedöms vara i behov av hjälp får den hjälp som krävs för att personen ska kunna förändra sin nuvarande situation och på sikt leva ett självständigt liv (Norström & Thunved, 2006). Socialsekreterarna nämner på olika ställen i intervjun att det tillhör deras arbete att agera, att ”göra något” med de ungdomar som visar ett destruktivt beteende, har påbörjat ett missbruk, begår brott och/eller inte har någon i nätverket som kan bemöta deras behov på ett adekvat sätt. Socialsekreterarna berättar att deras agerande styrs av dels ett professionellt, dels ett personligt ansvar. De agerar både utifrån att vara människa och att vara en professionell organisationsföreträdare. Enligt Lipsky (1980) är detta en naturlig del som ingår i gräsrotsbyråkratens roll. Konsekvensen av denna dubbla roll är en konflikt som

¹⁷ För en mer omfattande beskrivning av uppsatsens teoretiska referensram se kapitlet 3.

är "[...] en avvägning inom rollen som gräsrotsbyråkraten, inte en konflikt mellan olika roller." (Johansson, 1992, sid. 53). S4 berättar exempelvis om sitt professionella ansvar som gör att hon i vissa fall känner sig tvungen att placera en ungdom på institution exempelvis när det är så illa hemma att det inte finns något annat alternativ. Samtidigt som hon i vissa lägen känner ett stort personligt ansvar. "Jag skulle inte kunna sova om jag inte gjorde det faktiskt".

Den i socialsekreterarnas roll inbyggda konflikten mellan att vara människa och organisationsrepresentant (Lipsky, 1980; Johansson, 1992) blev väldigt tydlig när socialsekreterarna skulle säga vad de rent generellt tycker om insatsen institutionsplacering. En del socialsekreterare tycker personligt, alltså som människa, att "barn och ungdomar egentligen inte behöver vara på en institution" (S1) att "det är en bedömning man inte vill göra" [...] eftersom "det aldrig känns bra att placera på institution" (S2) eftersom "det är en erfarenhet som folk i allmänhet inte behöver." (S4). S5 "försöker att inte placera så unga människor därför att de inte mår bra av det." Att dessa socialsekreterare trots en negativ personlig inställning ändå placerar ungdomar på institution förklarar de med yrkeserfarenhet samt kraven från organisationen, lagstiftningen och samhället. S4 pratar exempelvis om sin skyldighet att skydda barn och ungdomar som far illa och att det ibland krävs en institution för att kunna säkerställa detta. Väldigt tydligt beskriver S2 denna dubbelhet. Hon anser att det är lagstiftningen som i vissa fall tvingar henne att göra ett ingripande, trots att hon egentligen inte vill och inte heller tror på att institutionsplaceringar hjälper.

Vi har det yttersta ansvaret, alltså han kan inte fortsätta begå ännu fler brott, nu får det vara nog. Allvarlig risk för hälsa och utveckling, LVU lagen rätt av. Sen någonstans är det så här att jag tvivlar på att han kommer att vara rehabiliterad och behandlad och fri från kriminalitet när han kommer ut från behandlingen, det gör jag faktiskt. Samtidigt som jag känner att jag måste stoppa honom, att jag måste göra något, det är min skyldighet. (S2).

Denna konflikt i att vara en människa med egna värderingar, känslor och förhållningssätt och samtidigt vara en myndighetsperson bekräftar ett annat vanligt dilemma inom socialt arbete. Socialsekreterarnas uppgift och ansvar är å ena sidan att hjälpa och stötta, samtidigt som de har fått uppdraget både från organisationen och samhället att bedöma och kontrollera sina klienter (Johansson, 1992; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Socialsekreterarna ges framförallt genom sistnämnda en makt som de kan använda för att legitimera vissa ageranden trots att de i själva verket kanske är tveksamma till det de gör. (Johansson, 1992). Enligt Lipsky (1980) finns det inget tvivel om att relationen mellan klienten och gräsrotsbyråkraten är en maktrelation till gräsrotsbyråkratens fördel. För att legitimera maktrelationen använder gräsrotsbyråkrater uttalanden som t ex "jag gör ju bara mitt jobb" eller "du vet jag följer bara reglerna" (Lipsky, 1980, sid. 64) eller som en av intervjupersonerna sade "man vet att det inte

hjälp, men man måste. [...] Ibland så är det ju faktiskt så att våra huvuden skulle ryka om vi inte gör något.” (S2). Förutom en mer allmän maktposition påpekar Hertzberg (2003) att den asymmetriska maktpositionen även påverkar yttre omständigheter som t ex tidsramen på ett möte. Det är socialsekreterarna som bestämmer när, var och hur länge de behöver träffa en klient innan de kan fatta sina beslut. Risken finns att maktpositionen utnyttjas och klientens problem antingen förenklas och bagatelliseras eller tvärtom trappas upp och dramatiseras.

Återkommande svar som förtydligar socialsekreterarnas maktfördel är av socialsekreterarna gjorda bedömningar. Sådana bedömningar är exempelvis ”alla andra åtgärder är uttömda” och ”ungdomen är i stor riskzon” (S1), ”föräldrarna har gett upp” (S3) och att ungdomen därför måste institutionsplaceras. Utifrån sin professionalitet svarar S1 på frågan varför det just behövs en institution att ”det räcker inte med två vuxna utan ibland behövs det fler.” S2 har däremot gjort den professionella bedömning att ungdomen ”inte behöver en ny familj” medan S6 vet av egen erfarenhet att släktingplaceringar inte fungerar för dessa ungdomar eftersom ”socialtjänsten är inte bra på att ta hand om släktingar.” (S6). Socialsekreterarnas maktposition förstärks och legitimeras ännu mer genom lagstiftningen och i synnerhet genom tvångslagstiftningen. Lagstiftningen kan ses som byråkratiska regler som begränsar socialsekreterarnas handlingsutrymme samtidigt som socialsekreterarna ”[...] kan ta skydd bakom reglerna.” (Johansson, 1992, sid. 63).

5.2.2 SOCIALSEKRETERARNAS HANDLINGSUTRYMME

Socialsekreterare inom socialtjänsten har med tanke på sin låga organisatoriska status ett relativt stort handlingsutrymme. Enligt Lipsky (1980) är detta stora handlingsutrymme ett av de karakteristiska kännetecknen för gräsrotsbyråkrater. Handlingsutrymmet ger ofta gräsrotsbyråkraten möjlighet att fatta beslut om, i vilken form och omfattning klienten ska få tillgång till organisationers resurser. De intervjuade socialsekreterarna anser det inte svårt att få igenom sina förslag trots att de inte har delegation att fatta beslut om institutionsplaceringar. Någon berättar exempelvis att när beslutsförslaget väl är skriftligt formulerat och har lagts på beslutsfattarens bord, blir beslutet i enlighet med förslaget. Enligt S3 har det aldrig hänt att ett förslag inte gått igenom. Ibland ”får man argumentera mycket för att man få placera, men de lyssnar.” (S1). En annan socialsekreterare menar att ”har jag gjort min bedömning och har bra argument för det så är det inte några problem att få igenom en placering.” (S2).

Handlingsutrymmet ger socialsekreterarna inte bara stort inflytande i själva beslutsfattandet utan under hela processen. Eftersom socialsekreterarna tillhör den arbetsgrupp som tvingas förhålla sig och lösa komplexa sociala problem, vilket som tidigare konstaterat inte är

en enkel arbetsuppgift, är deras relativt stora handlingsutrymme en välkommen möjlighet att utveckla handlingsstrategier för att kunna hantera arbetet. Lipsky (1980) nämner några för gräsrotsbyråkrater typiska handlingsstrategier som t ex att förenkla arbetet, göra prioriteringar, sänka ambitionsnivån, nöja sig med förenklade undersökningar, kategorisera och generalisera individuella problem samt att specialisera sig. Det är inte helt enkelt att utifrån en intervju kunna få fram sådana handlingsstrategier som att förenkla arbetet eller sänka ambitionsnivån. En handlingsstrategi som nämndes av flera socialsekreterare och som kan vara en strategi för att förenkla arbetet är att ”skriva utredningar som motiverar en placering väl.” (S5). En annan handlingsstrategi för att motivera en institutionsplacering verkar vara att samla in fakta om ungdomens bakgrund och beskriva resultatet av de insatser man redan har prövat. ”Om jag beskriver processen i ärendet brukar arbetsledaren lita på mig.” (S6).

Handlingsstrategier som generalisering, kategorisering och specialisering kunde däremot enkelt utläsas och verkar vara vanliga strategier som socialsekreterarna använder för att hantera arbetet.

5.2.3 SOCIALSEKRETERARNAS HANDLINGSSTRATEGIER

För att en människobehandlande och byråkratisk organisation ska kunna utföra sitt uppdrag är den tvungen att förvandla den enskilda personen med individuella problem till en klient med problemidentitet. (Lipsky, 1980; Hasenfeld, 1983 och 1992; Johanson, 1992; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Det är nästintill omöjligt för en organisation att se till varje enskild människas behov och erbjuda enbart individuella lösningar. Människobehandlande byråkratier är tvungna att hantera en stor mängd personer, möten och problem. Generalisering, kategorisering och specialisering är grundläggande handlingsstrategier för att en människobehandlande organisation ska kunna hantera ett stort antal ärenden (Lipsky, 1980; Johansson, 1992). Konkret innebär detta att de ungdomar som kommer i kontakt med socialtjänsten blir klienter som handläggs enligt standardiserade regler och rutiner. Efter en genomförd utredning tillskrivs ungdomen en för organisationen hanterbar problemidentitet. Genom denna problemidentitet har ungdomen, som inte längre är en individ med individuella problem utan ett fall, generaliserats och kategoriserats vilket berättigar till specifika insatser (Johansson, 1992).

Socialsekreterarna som har placerat ungdomar på institution har en tydlig uppfattning om vad som krävs av en ungdom för att denna ska bli aktuell för en institutionsplacering. Det fanns överensstämmande föreställningar hos socialsekreterarna om vilka kriterier en ungdom ska ha uppfyllt innan en institutionsplacering kan komma i fråga. Avgörande kriterier som socialsekreterarna nämner är ungdomarnas beteende, ålder, kön, bakgrund och tidigare känne-

dom inom socialtjänsten samt resurser i nätverket. Samtliga intervjuade kan mer eller mindre generellt kategorisera ungdomar som bör placeras på institution. S1 anser att utåtagerande ungdomar, framförallt killar, som kräver fler vuxna, där man har provat alla andra insatser utan resultat samt dåliga relationer mellan ungdomen och föräldrarna är en vanlig målgrupp för insatsen institutionsplacering. S2 tycker att en ungdom behöver placeras när det finns en missbruksproblematik och kriminalitet som inte går att behandla i öppenvården, ungdomen inte vill ha hjälp och föräldrarna och nätverket inte förmår att hjälpa honom/henne. S3's erfarenhet är att kriminella, missbrukande, vagabondiserande och utåtagerande killar i 17-18 års ålder som hamnat i en negativ spiral med föräldrar som har gett upp, är en vanlig kategori ungdomar som placeras. En annan grupp som enligt samma socialsekreterare bör placeras på institution är psykiskt misshandlade och sexuell utnyttjade. S4 talar om en kriminell eller missbrukande kille som är i fara för sig själv eller andra och som inte behöver en ny familj. Utåtagerande, kriminella och missbrukande pojkar med ett asocialt beteende och föräldrar eller andra i nätverket som inte förmår att hålla ungdomen i säkerhet är enligt S5 en typisk ungdom som placeras på institution. S6's typexempel är en kille som har begått brott och fortsätter begå brott, som visar positiva drogtestar och inte går i skolan samt har en tung historik inom socialtjänsten och föräldrar som inte klarar av att hålla ihop honom.

Förutom ett kriminellt beteende, missbruk och bristande resurser i nätverket nämner alla socialsekreterarna att pojkar i högre grad än flickor placeras på institution och att detta beror på deras mer synliga beteende. En flicka som mår psykiskt dåligt och sitter hemma uppmärksammas inte på samma sätt. S4 ser dock en tendens att fler flickor institutionsplaceras, vilket enligt henne inte beror på att socialtjänsten har blivit bättre på att hjälpa flickor utan att flickor i större utsträckning visar "pojkbeteenden". Statistiken bekräftar socialsekreterarnas uppfattning om att pojkar som institutionsplaceras är överrepresenterade. "[...] inom alla former av institutionsvård är antalet placerade pojkar högre än antalet placerade flickor." (SOU 2005:81, sid. 85).

Oavsett vilken kategorisering den enskilda socialsekreteraren har gjort för att komma fram till att en ungdom bör placeras, är vanliga placeringssyften att "stoppa" (S4) ungdomen och "bryta" (S3) ett negativt beteende.

Att socialsekreterarna generaliserar och kategoriserar ungdomar och deras problem är inte ovanligt på något sätt. Generalisering och kategorisering är karaktäristiskt för gräsrotsbyråkratens roll och en förutsättning för att kunna hantera komplexa sociala problem. Likadant förhåller det sig för byråkratiska organisationer som bygger sin verksamhet på masshantering vilket är en förutsättning för att klara uppdraget. Byråkratiska organisationer

kräver mer eller mindre att ”klienterna måste också sinsemellan vara någotsånär homogena i avseenden som är av betydelse för ärendehandläggningen.” (Johansson, 1992, sid. 69).

Konsekvensen av generalisering och kategorisering är specialisering. Byråkratiska organisationer är specialiserade organisationer som behöver specialiserad personal för att så effektivt som möjligt kunna hantera arbetet (Johansson, 1992; Hertzberg, 2003). Socialsekreterare som inom socialtjänsten handlägger ungdomsärenden är specialister på att göra utredningar, bedömningar och lägga fram förslag till beslut. S5 berättar att man i den organisation hon arbetar har specialiserat sig på att enbart arbeta med ungdomar. Antingen arbetar man med utredningar eller med insatser. ”Jag kan säga att det finns en fördel med att specialisera sig, att man har olika fokus.” (S5). Om samma specialisering berättar en annan socialsekreterare som ser fördelen att ”jag inte blir den onde” (S3). Eftersom han arbetar med insatsärenden kommer han undan konflikten mellan att vara medmänniska och myndighetsperson som kan uppstå under utredningstiden. Villkoret för socialsekreterarnas specialisering är dock att ungdomarna som anses lämpliga för en viss insats, är en någorlunda homogen grupp. Ju bättre och säkrare socialsekreteraren förstår klientgruppens ’natur’ desto lättare och mer okomplicerat blir det såväl för socialsekreteraren själv som för organisationen att handlägga ärenden (Johansson, 1992). S6 säger att hon, sedan hon ”har blivit mer varm i kläderna”, precis vet hur hon ska handlägga ungdomsärenden och när det är dags att placera.

5.2.4 SOCIALSEKRETERARNAS KUNSKAP OM FORSKNING INOM ÄMNET

Intervjumaterialet visar att socialsekreterarna har liten kunskap om forskning som rör behandlingsresultat/-effekter av institutionsplaceringar. Vanliga svar på frågan vad socialsekreterarna känner till om forskningsresultat avseende institutionsplacerade ungdomar är ”jag får ju säga att min kunskap är ganska dålig” (S1), ”jag tar väldigt sällan del av forskning” (S2), ”jag kan väl inte säga att jag är up to date” (S3), ”inte mycket” (S4), ”i princip nästan ingenting” (S6). Den socialsekreterare som visste något om forskningsresultat sade att ”jag håller mig uppdaterad i den mån jag har tid, oftast blir det på min fritid.” (S5).

Att socialsekreterarna inte hade särskilt mycket kunskap om forskningsresultat kan bero på olika faktorer. Socialtjänsten liksom många andra organisationer är en komplex och näst intill oöverskådlig organisation med relativt diffusa, ideologiska och delvis motsägelsefulla mål. Det finns risk att forskningsresultaten aldrig når fram till de som skulle behöva den (Denvall, 2001), vilket enligt Nilsson & Sunesson (1988) kan bero på praktiska eller tekniska hinder som rör förmedlandet av kunskapen. Praktiska hinder kan t ex vara tidsbrist, otillräckligt intresse eller organisationer som skapar dåliga förutsättningar. Socialsekreterarna anser att

forskning är viktigt men det praktiska arbetet tar oftast över. ”Det finns ju ingen tid att sätta sig ner och läsa en bok i lugn och ro.” (S6). S3 berättar att ”arbetsgivaren vill att vi utbildar oss. Vi har en dag i månaden där vi ska ha en reflektionsdag där man kan vara hemma och läsa på. Jag har tyvärr inte haft det ännu, men det är mitt mål.”

Ett organisationsteoretiskt förklaringsförsök är att se organisationen som en i hög grad heterogen verksamhet. Konkret innebär detta att organisationer består av olika formella och informella grupper och krafter, som antingen tillsammans eller mot varandra företräder sina intressen och utträttar sina ärenden. ”Sedda i det perspektivet är organisationer arenor där förhandlingar, dispyter och kamp tillhör vanligheterna.” (Johansson, 1992, sid. 92). På så sätt avgör den formellt eller informellt starkaste i organisationen vilken kunskap och på vilket sätt den sprids. S4 svarade t ex på frågan om det från arbetsgivarens sida finns ett intresse att sprida senaste forskningsresultat med ”nej, det kan jag inte säga.” En annan socialsekreterare berättade att de har fått information kring senaste forskning i samband med en fortbildning ”men det var för ett par år sedan.” (S1).

Nilsson & Sunesson (1988) presenterar en hypotes som utgår ifrån att forskaren och användaren inte förstår varandra eftersom de kommer från två motstridiga världar. Även om denna hypotes, minst sagt är blott en bråkdel av sanningen, ger den en enkel förklaring om den allmänt kända klyftan mellan forskning och praktik. Socialsekreteraren S6 uttrycker sig i sammanhanget så här: ”Forskningen och hur jag jobbar går inte hand i hand. Jag jobbar utifrån lagstiftningen inte vad forskning säger.”

Lagercrantz (1998) har en annan förklaring när det gäller mötet mellan forskning och den sociala praktiken. Enligt henne finns det en misstro bland anställda inom socialtjänsten inför forskningens nytta för praktiken. Följande citat bekräftar denna hypotes.

Ibland kan jag få en känsla av att det är en vandrings sägen att det är ingen som riktigt kan säga vad det egentligen är som inte fungerar med institutionsplaceringar, mer än vad man av egen erfarenhet vet och forskning faktiskt säger att det inte är så bra. Aha, men vilken forskning då? Har ni tagit del av all forskning, har ni gjort det? [---] Jag tror att sitta och säga att institutionsplaceringar inte fungerar blir någonstans en självuppfyllande profetia. [---] Men kanske det var fel institution, för kort placering, eftervården som inte fungerade. [---] När socialtjänsten inte har tagit sitt ansvar efter placeringen är det ju lätt att säga forskningen visar att det inte fungerar. (S2).

Ett av Blomqvist & Christophs (2005) resultat i en utvärdering om huruvida forskningen påverkar praktiken som är att forskningsresultaten inte har nått majoriteten av deltagarna i utvärderingen. Ytterligare ett resultat är att enbart ett fåtal av de socialarbetarna som kände till forskningsresultaten ändrade sitt arbetssätt. Deras sammanfattande slutsats är att det krävs förändringar på strukturell nivå om målet är att minska klyftorna mellan forskning och praktik. Den socialsekreterare (S5) som uppger sig ha tagit del av forskningsresultat har jämfört med

de andra intervjuade ingen avvikande inställning till insatsen institutionsplacering. Däremot är det viktigt för henne att veta vilken kvalitet socialtjänsten får för pengarna.

Bergman & Lundströms (2000) presenterar ett liknande forskningsresultat om socialarbetarnas kunskaper och kunskapssyn. Trots att praxisfältet socialt arbete präglas av akademisk utbildning samt omfattande intern utbildning, utmärks fältet av en mycket liten orientering mot forskning. Till exempel ligger antalet socialarbetare inom IFO som regelbundet läser böcker i socialt arbete och någon gång då och då läser en vetenskaplig tidskrift under tio procent. På frågan hur socialsekreterarna får del av forskning svarar S1 "Från utbildningen. Jag får säga att jag är dålig på att själv söka efter information". S2 säger "Vi har Socionomen, vi har Socialpolitik men jag tror inte att det förväntas av mig att jag del av det på arbetstid." S3 får mest information genom media medan S4 satte sig in i forskning senast "när jag läste på Socialhögskolan och det är ju över tio år nu". S5 tar del av forskningen på sin fritid och hon tycker att "Socialstyrelsen är duktig på att förmedla forskning." S6 får FoU-rapporter via mail men hon hinner inte läsa dem.

5.2.5 SAMMANFATTNING

Sammantaget visar intervjumaterialet att socialsekreterarnas val att placera ungdomar på institution styrs av yrkesspecifika faktorer som konflikten mellan professionellt och personligt ansvar, socialsekreterarnas handlingsutrymme, handlingsstrategier som generalisering, kategorisering och specialisering samt deras kunskap om forskningsresultat.

Konflikten mellan professionellt och personligt ansvar kännetecknas av en ambivalent inställning till insatsen institutionsplacering. Trots att socialsekreterarna personligen inte tycker att institutionsplacering är en bra åtgärd, känner de sig på grund av sin profession mer eller mindre tvungna att institutionsplacera. Socialsekreterarna har trots sin låga status inom organisationen en stor handlingsfrihet som möjliggör att deras förslag om institutionsplacering alltid går igenom. De har dessutom utvecklat handlingsstrategier som säkerställer att besluten i allmänhet fattas utan svårighet.

Generalisering, kategorisering och specialisering verkar för socialsekreterarna vara självklara handlingsstrategier som hjälper dem att klara av arbetet. Socialsekreterarna generaliserar ungdomarnas individuella problem och tillskriver dem en probleidentitet. Kategoriseringen av vem som bör institutionsplaceras sker utifrån ungdomens beteende, ålder, kön samt vilka resurser som finns i nätverket. En naturlig följd av kategoriseringen är specialisering. Socialsekreterarna som handlägger ungdomsärenden är specialiserade på

exempelvis hur ett beslutsunderlag ska vara formulerat och vad som krävs för att en institutionsplacering ska kunna genomföras, om så behövs även med tvång.

Socialsekreterarnas ringa kunskap om relevant forskning inom ämnet är ett annat resultat som redovisas i det här avsnittet. Även om undersökningens empiri enbart omfattar sex socialsekreterare är det anmärkningsvärt att fem av dessa inte har tagit del av någon forskning som rör institutionsplaceringar. Tidigare forskning om och i vilken utsträckning forskningen når fram till och används av socialarbetare, visar en liknande bild som den här undersökningen. Socialarbetare och i synnerhet yrkesverksamma inom IFO ägnar sig i väldigt liten utsträckning åt forskning inom sitt eget område.

Socialsekreterarnas val att placera ungdomar på institution styrs dock inte bara av yrkesspecifika faktorer eftersom de är anställda i en offentlig organisation. Organisationen har inflytande på socialsekreterarnas bedömning och val av insats som följande avsnitt visar.

5.3 ”DET FINNS INGA ALTERNATIV” - ORGANISATORISKA FAKTORER

5.3.1 INOMORGANISATORISKA FAKTORER

I det föregående avsnittet fokuserades framförallt på socialsekreterarnas arbetssituation och yrkesspecifika faktorer som har inverkan på valet av behandlingsinsats. Inomorganisoriska faktorer påverkar dock i lika hög grad socialsekreterarnas sätt att bedöma vilka insatser som är mest lämpliga för vissa ungdomar (Johansson, 1992).

S1 berättar att ledningen uttalat att institutionsplacering inte är något man använder som en första åtgärd för att behandla ungdomars beteendeproblem. ”Om jag har en utredning på en ungdom för första gången är det ju sällan att den slutar med en institutionsplacering.” (S1). Samma socialsekreterare berättar också att det är mer sannolikt med en placering på institution när det har gjorts flera utredningar tidigare och prövats andra insatser. En annan socialsekreterare anser att kommunens inställning till insatsen institutionsplacering avgör hur många placeringar som genomförs. Den kommunen hon arbetar i nu har en positiv inställning till institutionsplaceringar och därför är det många institutionsplacerade ungdomar. Däremot har hon tidigare arbetat i en kommun som hade en väldigt restriktiv hållning. ”Jag har jobbat i en kommun tidigare där man inte har gjort någon placering och det har inte berott på att man inte var tvungen att göra en placering utan vi fick göra något annat.” (S2). En stor minskning av antalet placeringar märkte S6 i samband med en omorganisation som innebar en förändrad syn på institutionsplacering. ”Det är inte så vanligt med institutionsplaceringar på vår enhet, framförallt inte sedan 1994. Det hände något 94, när det blev stadsdelar och man hittade andra

sätt att jobba på med ungdomar.” (S6). Ett annat återkommande svar som ges av samtliga och som visar på att organisationens synsätt till viss del har anammats av socialsekreterarna är uttalandet ”vi brukar vara överens.” Socialsekreterarna berättar att kollegorna och cheferna ofta har samma eller åtminstone en liknande uppfattning om vilka ungdomar som bör placeras på institution.

Det finns olika förklaringar till varför socialsekreterarna anpassar sig till organisationens synsätt. Lundquist (1992) menar att personalen i regel är lojal gentemot organisationen och högre tjänstemännen. Lojaliteten kan vara en följd av det självfallna beroendeförhållandet som finns mellan arbetstagaren och organisationen (Johansson, 1992). Fördelen med detta beroendeförhållande är att personalen genom sin anställning har en viss trygghet och att de avlönas varje månad. Samtidigt förväntas som sagt lojalitet gentemot organisationen. För att organisationen ska vara säker på att de anställda utför arbetet i konsensus med organisationens mål och synsätt kontrolleras de. Genom kontrollen utövar organisationen makt som resulterar i en maktrelation till organisationens fördel (ibid.). Möjliga sätt att kontrollera personalen kan vara regler och rutiner som ska användas för att utföra arbetet på ett visst sätt. Reglerna kan vara uttalade, skriftligt formulerade eller bara existera uttalat och alla är överens om dem. Ett annat inom socialtjänsten vanligt sätt att kontrollera personalen är muntliga ärenderapporter där socialsekreteraren berättar för sin närmaste chef hur man tänker kring vidare handläggning. En socialsekreterare berättar att när hon börjar tänka i banor av en institutionsplacering, går hon in till sin chef för att diskutera ärendet. Då kan det hända att ”hon säger du ska inte placera ännu.” (S6). S2 beskriver ärendediskussion med sin chef i samband med en tilltänkt institutionsplacering så här: ”Man får ju stå ut med några nej. Det är ju viktigt att få ett nej eftersom man lätt hamnar i en situation där man inte ser alternativa lösningar. Då är det ju bra när man får någon input från någon annan.” (S2).

Hur det kommer sig att socialsekreterarna delar organisationens syn på exempelvis insatsen institutionsplacering kan också förklaras med att socialtjänsten är en byråkratisk och människobehandlande organisation, som erbjuder ungdomar med en viss problemidentitet ett urval av insatser (Lipsky, 1980; Hasenfeld, 1983 och 1992; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Vilka insatser personalen kan använda sig av beror på vad organisationen, som i sin tur är påverkad av omgivningen, tror är mest lämpligt och effektivt för att utföra arbetet (Johansson, 2002a). En sådan resurs för socialsekreterarna är insatsen institutionsplacering som i Sverige har använts under lång tid (Ohlsson & Swärd, 1994; Levin, 1998; Sallnäs, 2000; Andreassen, 2003). Institutionsplacering är en i samhället och lagstiftningen väl etablerad och förankrad åtgärd för problemungdomar (Levin, 1998; Sallnäs, 2000). Socialtjänstlagen kräver t ex av

kommuner att de har tillgång till institutioner där barn och ungdomar kan placeras om sådan insats behövs (Norström & Thunved, 2006). Grinde (1995) har undersökt vilka processer som ligger till grund för vilka insatser socialtjänsten ger till barn och ungdomar i behov av stöd. Enligt henne är det inte barnets respektive ungdomens problem och situation som styr valet av insatsen utan i samhället befintliga normer och värderingar samt för socialtjänsten tillgängliga resurser. Att socialsekreterare, som lever i ett samhälle där institutionsplaceringen är en normal och väl etablerad åtgärd för att behandla ungdomar, väljer just denna insats oavsett vad forskningen säger är kanske inte så konstigt.

Ett tydligt bekymmer som alla socialsekreterarna lyfte fram är att ”det inte finns några alternativ”. S1 menar att institutionsplacering är ett sista alternativ ”om övriga insatser är uttömda.” S4 upplever det som ett bekymmer att institutionsplacering ”ibland är det enda alternativet som är möjligt.” S5 känner sig i vissa lägen tvungen att placera eftersom ”det finns inga alternativ.” Även om socialtjänsten idag har flera alternativa lösningar för ungdomar med beteendeproblem, anser S6 inte att det finns tillräckligt många andra insatser. Socialsekreterarna över lag tycker att det i vissa fall behövs en institution för att skydda ungdomen som riskerar sin egen utveckling och hälsa. Enligt socialsekreterarna är det ofta de tunga ärenden som tvingar dem att göra en institutionsplacering. Socialsekreterarnas upplevelse av maktlöshet över att det inte finns andra alternativ kan grunda sig på att klientens behandlingsbehov står i konflikt med organisationens behandlingsutbud. (Johansson, 1992; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Socialsekreterarna kan inte välja andra åtgärder eftersom socialtjänsten inte erbjuder andra behandlingsalternativ för vissa ungdomar.

Men hur kan det förklaras att socialtjänsten inte har utvecklat andra, mer effektiva, mindre skadliga och till ungdomarnas behov anpassade insatser? För att närma sig ett möjligt svar krävs att det inomorganisatoriska perspektivet kompletteras med ett utomorganisatoriskt perspektiv då organisationen påverkas av sin omgivning (Johansson, 1992; Johansson, 2002a).

5.3.2 UTOMORGANISATORISKA FAKTORER

Med utgångspunkten att organisationen påverkas av sin omgivning kan det fastslås att omgivningen har inflytande på huruvida en organisation utför sitt uppdrag. Omgivningen kan vara allt från den omedelbara omvärlden till staten (Johansson, 1992). För socialtjänsten innebär detta att omgivningens syn på vilket sätt ungdomar med beteendeproblematik bör tas hand om, påverkar i hög grad utvecklandet av arbetsmetoder och åtgärder. Institutionsplacering har funnits länge som en behandlingsåtgärd och kan därför ses som en ”för-givet-tagen” åtgärd av ”för-givet-taget” karaktär (Johansson, 2002a, sid. 112). För-givet-tagen därför att den har

anammats och använts av olika organisationer inom ett organisatoriskt fält under lång tid. Institutionsplaceringar har blivit någon slags ”förhärskande idé” (ibid.) både i samhället och inom socialtjänsten om vad som bör göras med ungdomar som behöver en omfattande behandlingsåtgärd. Levin (1998) menar att institutionsplacering genom sin långa historia har fått status att förvalta och upprätthålla för samhället viktiga funktioner och värden, vilket innebär att å ena sidan behandla ungdomarnas beteendeproblem och å andra sidan skydda samhället.

Inom nyinstitutionalismen använder man begreppet isomorfism för att belysa på vilket sätt omgivningens inflytande i organisationer bidrar till en ”homogeniseringsprocess” (Johansson, 2002a, sid. 44) bland olika organisationer. Det är nämligen så att organisationer inom ett organisatoriskt fält har en tendens att bli mer och mer lika varandra och utföra sitt uppdrag på ett likartat sätt. Genom omgivningens tro på insatsen institutionsplacering förstärker denna sin status vilket kan leda till att åtgärden används i större utsträckning. Samtidigt kan man inte bortse ifrån att institutionsplacering som behandlingsåtgärd ifrågasätts och kritiseras och institutionsplaceringen blir ett osäkerhetsmoment för organisationen. En organisatorisk reaktion av denna osäkerhet är *mimetisk isomorfism* som innebär att organisationer istället för att hitta egna problemlösningar härmar varandra (Johansson, 2002a). Ett exempel som visar socialtjänstens strävan att minska osäkerheten kring insatsen institutionsplacering är att nästan samtliga kommuner i Skåne har gått samman och tecknat ett samverkansavtal kring insatsen institutionsplacering. Syftet med avtalet är att säkerställa att kommunerna betalar rätt pris för institutionsplaceringar och får rätt kvalitet samt att insatsen följs upp och utvärderas. Dessa kommuner har tecknat avtal med cirka 100 HVB i landet.¹⁸ Genom avtalet blir institutionsplaceringen en för socialsekreterarna lättare tillgänglig och legitimerad åtgärd för att behandla ungdomar med beteendeproblem. Socialsekreteraren S4 tar under intervjun upp detta gemensamma avtal. Hon ser avtalet som en vinst för socialtjänsten men även ungdomarna eftersom det garanterar en viss kvalitetsnivå. ”Och sen allt det här med upphandling som har förändrat mycket. Att man har ett avtal. Där är ju Skåne bra på det sättet att man har gått ihop många kommuner.” (S4). Om teorin om mimetisk isomorfism stämmer skulle andra län följa efter Skåne och teckna ett samverkansavtal kring institutionsplacering. Förutsättningen är dock att de tycker att samverkansavtal är ett bra sätt att stabilisera den osäkerheten som finns kring insatsen institutionsplacering inom organisationen.

¹⁸ Informationen har hämtats från Samverkansavtal kring gemensam upphandling och förvaltning av ramavtal utgiven av Socialförvaltningen i Lund och Helsingborg.

En annan viktig aktör som i högsta grad påverkar socialtjänstens arbete är staten. Staten ger socialtjänsten genom lagstiftningen regler och ramar för på vilket sätt ungdomar ska få hjälp. Lagstiftningen orsakar två omedelbara konsekvenser för socialtjänsten. För det första begränsar lagen socialtjänstens handlingsutrymme och för det andra öppnar den upp för vissa lagliga åtgärder. Staten, den starkaste av organisationer, tvingar socialtjänsten som är beroende av statens resurser, genom lagstiftningen att anpassa sig till de regler som staten har ställt upp (Johansson, 2002a). Eftersom lagstiftningen gäller för hela landet tenderar socialtjänsten att lagen tillämpas på mer eller mindre samma sätt. Denna anpassningsprocess kallas för *tvingande isomorfism* (ibid.). Tycker staten, (vilket Sverige gör, annars hade institutionsplacering aldrig funnits med i SoL som möjlig åtgärd) att ungdomar med en viss problematik ska behandlas på institution, kommer socialtjänsten att institutionsplacera ungdomar och legitimera sitt agerande med de är skyldiga att lyda lagen (Lundqvist, 1992).

Lagen är således ett viktigt regelverk när det gäller att institutionsplacera ungdomar. Några socialsekreterare nämner i intervjun att lagstiftningen kräver av dem att ingripa i vissa lägen för att skydda ungdomen från att utsätta sin hälsa och utveckling för påtaglig risk. Socialsekreterare S2 anser t ex att ”det är ju lagstiftningen någonstans” som gör att hon ibland måste placera på institution. En annan socialsekreterare tar själv upp ämnet lagstiftningen.

Du missar något viktigt och det är lagen, vad lagen säger, de ramar som både SoL och LVU utgör. För mig som handläggare är det de ramar som jag jobbar utifrån. [---] Jag menar, jag har lagen som spelrum. När det gäller LVU t ex så är det ju väldigt tydligt vad som gäller. (S5).

Med hjälp av tvingande och mimetisk isomorfism har det hittills förklarats att socialtjänstens användande av institutionsplacering som behandlingsåtgärd kan bero på a) socialtjänstens beroendeställning gentemot staten och dess lagstiftning samt b) åtgärdens lättillgänglighet för socialtjänsten i Skåne tack vare ett gemensamt avtal som bidrar till insatsens stabilisering.

En tredje isomorf process som inom nyinstitutionalismen används är *normativ isomorfism* (Johansson, 2002a). Organisationer förändrar eller stabiliserar vissa strategier i utförandet av uppdraget genom sina egna anställda. Professionell och utbildad personal har i viss utsträckning möjlighet att implementera nya synsätt i sin egen organisation. Nya synsätt får de i regel utifrån, från högskolan, forskning, rättspraxis eller nätverk. Socialsekreterarna har alltså möjlighet att implementera omgivningens syn på institutionsplacering i organisationen. Eftersom det är ganska vanligt att yrkesgrupper umgås inom sin egen yrkeskår sprider sig nya idéer i regel snabbt och omsätts på liknande sätt inom den organisation de arbetar (ibid.). De intervjuade socialsekreterarna framstår i vissa avseenden som en homogen grupp. Det kanske mest gemensamma är socialsekreterarnas kritiska syn på institutionsplaceringar och strävan

att undvika en sådan. Trots att socialsekreterarna inte hade tagit del av forskning kring institutionsplaceringar verkar viss kunskap inom ämnet har spridit sig inom kåren. Socialsekreterarna var nästan överens om att antalet institutionsplaceringar i respektive kommun har blivit färre och att socialtjänsten idag arbetar mer för att hitta alternativa lösningar på hemmaplan. Utifrån normativ isomorfism som teori skulle det vara möjligt att socialsekreterarna förändrar socialtjänstens syn på institutionsplaceringar och implementerar andra alternativa lösningar i framtiden. Eller tvärtom, institutionsplaceringar ökar därför att socialsekreterarna ser insatsen som något positivt.

5.3.3 SAMMANFATTNING

Intervjumaterialet visar att socialsekreterarnas val att institutionsplacera ungdomar förutom yrkesspecifika faktorer styrs av såväl inom- som utomorganisatoriska faktorer. Organisationens syn på insatsen institutionsplacering verkar ha inflytande på socialsekreterarnas sätt att tänka och resonera kring insatser. De intervjuade tycks till viss del ha anammat organisationens synsätt vilket bland annat visar sig i det återkommande svaret ”vi brukar vara överens”. Samtidigt är organisationen angelägen om att personalen utför arbetet i enlighet med organisationens mål och synsätt. Det är därför organisationen kontrollerar sina anställda genom exempelvis riktlinjer och muntliga ärendedragningar.

Även om socialsekreterare skulle vilja erbjuda ungdomar någon annan behandlingsinsats än en institutionsplacering, finns det faktiskt ibland inga andra alternativ. Socialsekreterarnas bedömningar styrs således inte enbart av klientens behov utan också av de resurser som organisationen har att erbjuda.

Vilka insatser socialtjänsten har att erbjuda sina klienter är även beroende av faktorer som påverkar socialtjänsten utifrån. En möjlig faktor kan vara omgivningens tilltro till en viss insats som gör att denna blir tagen för givet. Andra utifrån kommande faktorer som har inflytande på socialtjänstens åtgärdsutbud och som bidrar till att socialtjänsten utför sitt uppdrag på ett likartat sätt är exempelvis lagstiftningen, insatsens tillgänglighet samt idéer och synsätt som genom personalen förs in i en organisation.

5.4 ”DET ÄR JU INTE BARA DÅLIGT” – MYTER OCH IDÉER

Redan i det föregående avsnittet berördes på något ställe tilltron till institutionsplaceringens hjälpande funktion. Denna tilltro kommer fortsättningsvis att benämnas för myter och idéer eftersom begreppen återfinns inom nyinstitutionalismen och används inom forskningen.

Organisationer utvecklar, som en följd av exempelvis politiska beslut, allmänna trender eller lagstiftning, sätt att utföra komplexa arbeten så rationellt som möjligt. Vissa arbeten "förutsätts helt enkelt [...] bli bäst utfört enligt en särskild procedur inom en speciell organisatorisk struktur." (Johansson, 2002a, sid. 142). Konsekvensen är att organisationen använder sig av ett reglerat arbetssätt som tros vara legitimt och effektivt oberoende av utvärderingar. Dessa institutionella regler kallas inom nyinstitutionalismen för *rationaliserade myter* (ibid.). Blom (2006) anser att problemet med dessa myter är att ingen vet om de är sanna. Ändå agerar människor och organisationer inte sällan som om de är verkliga. En av socialsekreterarna använder ordet myter när hon pratar om socialtjänstens arbete. "Det är mycket myter som kretsar kring socialtjänstens arbete." (S5). Denna socialsekreterare menar att myterna har sitt ursprung i historiken, men att de lever kvar idag trots att socialtjänsten har förändrats och myterna inte är sanna längre.

Lundquist (1992) anser att idéer inom offentliga verksamheter är "värden och verklighetsuppfattningar, som vuxit fram under lång tid och som nu utgör den samlade idéstruktur [...]." (ibid., sid. 54). Sallnäs (2000) och Forkby (2005) som båda har skrivit avhandlingar som mer eller mindre berör ämnet institutionsplacering använder begreppet "idéer" när de skriver om tankar, uppfattningar och föreställningar som finns kring ett visst ämne.

Jag har valt att presentera några uttalanden från socialsekreterarna för att visa vilka idéer och myter som finns inom socialtjänsten och omgivningen kring institutionsplaceringar. Citaten är samtidigt ett sätt att åskådliggöra begreppen myter och idéer.

S1 säger att hon "inte helt övertygad om att det bara är dåligt." Hon tycker att det finns en del saker som är bra med en institutionsplacering. Även om en placering medför att ungdomarna och föräldrarna "kommer längre ifrån varandra" (S1) kan institutionen faktiskt "hjälpa till och jobba med relationen mellan barnen och föräldrarna." (S1). En annan socialsekreterare tror inte att man skulle placera fler ungdomar om institutionsplaceringar över lag skulle misslycka. "Man skulle ju inte göra det, om det bara är dåligt, dåligt, dåligt, eller?" (S2). S3 menar att det "inte är så att det generellt sett alltid är dåligt." Tar man "reda på att människor har rätt utbildning att det finns bemanning och att det är en människovänlig institution eller efter de behov vi ser, så är det ju faktiskt så att ibland är det bra." (S5).

Förutom sina egna myter har socialsekreterarna en uppfattning om myter och idéer som finns ute i samhället kring insatsen institutionsplacering. Som typiska aktörer som tror och sprider sin tro på insatsen institutionsplacering nämns framförallt ungdomens föräldrar och

släktingar, skola, sjukvård, polis samt media. S2 gör en bra sammanfattning om omgivningens myter och idéer kring institutionsplaceringar.

Dels så tror jag att många har denna åsikt att kriminella ungdomar, skickar de till Norrland och låter de hugga lite ved så mår alla bra och så blir de så himla bra nya människor. Och föräldrar de säger ju ofta att de inte orkar mer, de är trötta och utmattade och ångestnivån är jättehög eller man är in i en kris eller man känner nej nu pallar jag inte längre. På skolan, för skolan blir det ju en väldigt konkret lösning, eleven försvinner ju från skolan till någon annanstans. Så är skolan av med sitt problem. De kan ju säkert se att det är otroligt bra, så klart för då slipper de dem. Det blir en väldigt konkret förändring för dem. Och också för föräldrarna för barnet är ju borta, ungdomen är borta. Och sen så tror jag att man rent generellt tycker att det är bra, att det är en verksam, lyckosam bedömning eller lösning på problem. Jag tror inte att alla sitter och tänker Gud vad skönt nu är vi av med dem, jag tror att de tror att det ska hjälpa. (S2).

Andra myter och idéer som existerar i omgivningen och som nämns av socialsekreterarna är att ungdomarnas problem är något ”man kan rätta till och sen kan de komma tillbaka igen” (S4), ”att barnet måste bli behandlat först” (S1) innan det finns möjlighet att tillsätta andra insatser, att problemen är lösta när den som orsakar problem är borta (S2), att den som stör i skolan ska flyttas så att inte de andra eleverna blir störda, att skolan inte får ett dåligt rykte (S6) och ”att lyfta ungdomen ur sitt sammanhang” (S5) är något positivt som kan hjälpa.

Sammantaget visar uttalandena att det finns myter och idéer kring att institutionsplacering är en åtgärd som hjälper både ungdomen och den omgivning han eller hon verkar i. Intervjumaterialet visar att myterna blir sanna framförallt när uppgivenhet och maktlöshet tar över. Institutionsplaceringen känns då som den enda möjliga åtgärden för att hantera ungdomen. Det känns nu naturligt att övergå till kapitlets sista avsnitt, som handlar om institutionsplacering - ett sätt att hantera ungdomar.

5.5 INSTITUTIONSPLACERING – ETT SÄTT ATT HANTERA UNGDOMAR

De föregående avsnitten har varit ett försök att ge svar på uppsatsens första frågeställning: vad styr socialsekreterarna att välja institutionsplacering som behandlingsåtgärd för ungdomar? Kvarstår uppsatsens andra fråga som handlar om en ökad förståelse för fenomenet varför det institutionsplaceras ungdomar trots forskningens kritik. Detta avsnitt kan ses som en sammanfattning av det hittills sagda och är samtidigt ett försök att besvara uppsatsens andra fråga.

Såväl teorin om människobehandlande organisationer som teorin om gräsrotsbyråkraternas arbetssituation försöker ge förklaringar till på vilket sätt enskilda personer och organisationer agerar för att hantera de uppgifter som förväntas att de ska utföra. Teorin om människobehandlande organisationer utgår ifrån att organisationens enda sätt att hantera en människa är genom att denna förvandlas till en klient (Hasenfeld, 1983 och 1992; Johansson, 1992). Ett nästa steg i hanterbarhetsprocessen är att klienten tillskrivs en av organisationen

definierad klient- respektive problemidentitet. Genom denna identitet ges klienten tillgång till organisationers resurser som är anpassade till klienternas problemidentiteter. Förutsättningen är dock att klientens problemidentitet tillhör organisationens ansvarsområde. För att människobehandlande organisationer ska kunna fungera, utvecklar de strategier som förvandlar råmaterialet människan till ett för organisationen hanterbart format (ibid.).

I teorin om gräsrotsbyråkratens arbetssituation (Lipsky, 1980) används också begreppet hanterbarhet för att beskriva olika handlingsstrategier. En handlingsstrategi som byråkratier använder för att hantera komplexa sociala problem är enligt Hertzberg (2003) klassifikationer och kategorier. I en byråkratisk organisation tänker man inte i termer av enskild ungdom utan av exempelvis missbrukande eller kriminella ungdomar. Men inte bara organisationen utvecklar strategier för att hantera komplexa problem. Även gräsrotsbyråkrater inom den offentliga sektorn är tvungna att hantera sitt dagliga arbete (Lipsky, 1980; Johansson, 1992).

Poängen med detta resonemang är att visa att både socialtjänsten som byråkratisk organisation och socialsekreterarna utvecklar handlingsstrategier för att hantera ungdomar med beteendeproblem. Intervjuerna med socialsekreterarna visar att även andra aktörer i samhället, exempelvis ungdomens föräldrar, skola, sjukvård och polis har ett intresse av att vissa ungdomar blir hanterbara eller rättare sagt hanteras av någon.

Hanterbarhet känns som ett lämpligt begrepp för min fortsatta framställning där jag kommer att redovisa på vilket sätt socialsekreterarna, socialtjänsten som organisation och andra aktörer i samhället ser insatsen institutionsplacering som en möjlighet att hantera ungdomar med beteendeproblem.

Diskussionen kring yrkesspecifika faktorer som har inflytande på socialsekreterarnas val av behandlingsinsats har visat att socialsekreterare på grund av sin yrkesroll utvecklar strategier för att kunna hantera arbetet. Socialsekreterarnas dubbla roll att vara människa och myndighetsperson resulterar i ett såväl personligt som professionellt ansvar som gör att de känner sig tvingade att agera. Ungdomar som blir föremål för en institutionsplacering har ofta en komplex problematik som är svår för socialsekreterarna att hantera själva. S3 berättar att det finns ärenden där han har "försökt och försökt och jobbat med barnet men det destruktiva beteendet har tagit över och då har man till sist placerat ungdomen", har lämnat över till en institution. S5 menar att ungdomar som placeras på institution är de ungdomar som kommunen inte kan hantera i öppenvården. Socialsekreterarna som ingick i undersökningen beskriver att ungdomarnas problematik har blivit mer komplex, omfattande och tyngre de senaste åren. Även om kommunerna arbetar medvetet för ett större utbud på öppenvårdsinsatser på hemmaplan är dessa lösningar ofta otillräckliga för att hantera vissa ungdomar. Innan det blir

socialtjänsten uppgift att placera en viss ungdom är det enligt S5 viktigt att det är uteslutet att nätverket, sjukvård eller polis kan ”hantera” (S5) ungdomen.

En av frågorna som ställdes till socialsekreterarna var hur det känns när ungdomen väl är placerad på institution. Någon socialsekreterare beskriver det som en avlastning när en ungdom är placerad. ”Dels är det ju en lättnad att saker och ting har fallit på plats. Nu vet vi det här, nu har vi det här att utgå ifrån.” (S4). Samma socialsekreterare berättar sedan att andra arbetsuppgifter som exempelvis vårdplan behöver utföras omgående för att den snabbt kan förmedlas till institutionen. Detta korta samtalsfragment visar väldigt tydligt att institutionsplacering har blivit ett sätt för socialsekreteraren att hantera situationen. Dels är socialsekreteraren lättad över att ungdomen är på plats, vet var han är, dels kan hon fortsätta med hanterbara arbetsuppgifter som att skriva en vårdplan. S1 beskriver hur arbetet med själva ungdomen blir mindre och relationen kan förbättras i och med att man ”lämnar över till behandlingshemmet.” (S1). Genom att ungdomen placeras på en institution får socialsekreterarna avstånd till problemet, som kan ge en känsla av att situationen är under kontroll, är hanterbar. Johansson (1992) menar att avståndet mellan klienten och gräsrotsbyråkraten har inflytande på relationen. Svåra och för gräsrotsbyråkraten obehagliga arbetsuppgifter blir lättare att genomföra och hantera ju större distansen är. Även om avståndet innebär vissa begränsningar har det samtidigt en skyddande funktion. Överförs Johanssons (ibid.) resonemang till det S1 säger är det ganska förståeligt att relationen mellan socialsekreteraren och ungdomen blir bättre ju större distansen är. Samtidigt som socialsekreteraren får bekräftat att han/hon gjorde rätt och att ungdomen mår bättre. ”Den pojken jag placerade senast, alltså det är en mer positiv kontakt efter placeringen. Jag tror han trivs där, han har äntligen fått någon som vågar sätta gränser för honom.” (S1) Ungdomen med alla sina problem har åter blivit hanterbar för socialsekreteraren. S2 gör ett tydligt uttalande som visar att institutionsplaceringen är ett sätt för socialsekreterarna att hantera svåra ungdomar.

Så när du väl har gjort placeringen så brukar det ju vara jätteskönt. Man kan andas ut lite. [...] Så blir man lite avlastad och så har ju föräldrarna ett ställe de kan vända sig till och behöver inte ringa tre gånger om dagen. Initialt brukar det ju lugna ner sig, brukar det kännas som en lättnad. Men sen är det ju så - vad skönt, nu blir jag av med dem. (S2).

Det är dock inte enbart socialsekreterarna som upplever att ungdomar genom en institutionsplacering blir hanterbara för dem. Även organisationen och omgivningen ser institutionsplaceringen som en lösning, ett sätt att hantera ungdomar. Socialsekreterarna förmedlar att om socialtjänsten tvekar att institutionsplacera så finns det andra som föräldrar, sjukvård, skola eller polis som menar att ”nu måste ni göra något.” (S2; S5). ”Vi får ibland

nästan en beställning [...] att barnet ska institutionsplaceras.” (S1). Någon socialsekreterare upplever att andra i samhället har lätt för att lämna över problemet till socialtjänsten eftersom de inte klarar av att hantera det. Det finns de som kräver en placering för att få lugn och ro.

Skolan tänker nog att det är något man kan rätta till och sen kan de komma tillbaka igen. Men polisen vill ju ha lugnt på gatorna. Och det är ju väldigt tydligt när det är någon som stjälar bilar varje kväll. Om vi placerar den så är det ju lugnt. Så är det problemet löst för dem. (S4).

Även ”föräldrarna kan komma hit och säga nej nu måste ni placera för nu orkar vi inte längre.” (S2). Ett annat uttalande från samma person förtydligar att organisationen i likhet med omgivningen ser institutionsplacering som ett sätt att hantera ungdomar. Hon berättar att cheferna säger ”att det hjälper ju egentligen inte att placera på institution.” Samtidigt godkänner cheferna alla placeringar i kommunen. S2 förklarar detta med att inte heller kommunen i vissa fall har andra alternativ än en institutionsplacering.

Omgivningens reaktioner och synpunkter på ungdomarnas problem samt förväntningar att det måste göras något sätter socialsekreterarna i en pressad situation. ”Det känns jättejobbigt när man får förväntningar på sig som inte stämmer överens med den känslan man sitter med i magen.” (S2). Eftersom socialsekreteraren inte enbart kan ta hänsyn till ungdomens problem utan även tvingas ta hänsyn till andras intressen (Johansson, 1992) blir institutionsplaceringen ibland en sista utväg att hantera ungdomens problem och omgivningens förväntningar. Socialsekreterarnas skyldighet att kontrollera om klienten följer lager och överenskommelser kan då vara ett välkommet argument. Kontrollfunktionen ger socialsekreteraren ytterligare handlingsutrymme för att legitimera sitt agerande. Som tur är, värderar byråkratier inte sällan kontrollfunktionen högre än t ex servicefunktionen (ibid.).

Vad forskningen säger om institutionsplacering som behandlingsåtgärd för ungdomar verkar spela en i sammanhanget underordnad roll. Trycket att kontrollera, att agera, kort sagt att på något sätt hantera denna komplexa situation verkar vara större än vetenskaplig kunskap som i det här fallet inte är en konkret hjälp och strategi för att kunna hantera arbetet.

Avsnittets utgångspunkt var att ge svar på uppsatsens andra frågeställning, hur det kan förstås att ungdomar i dagens Sverige fortfarande placeras på institution trots forskningskritik. Ett svar utifrån resonemanget är att institutionsplacering är en väldigt konkret och väl etablerad åtgärd som hjälper socialsekreterarna, socialtjänsten och omgivningen att hantera vissa ungdomar som än så länge inte kan hanteras på annat sätt. Eftersom praktikervärlden verkar vara överens om detta kan det antas att praktikernas erfarenhet och vardagskunnande i det här sammanhanget väger tyngre än vetenskaplig forskning (Lagercrantz, 1998; Denvall, 2001).

6 NU VET VI DET HÄR...

Uppsatsens utgångspunkt och syfte är att, genom kartläggning och analys av faktorer som styr socialsekreterarnas val att placera ungdomar på institution, öka förståelsen för hur det är möjligt att det fortfarande placeras ungdomar på institution trots dåliga och delvis skadliga behandlingseffekter/-resultat, vetskap om att institutioner till stor del inte erbjuder de mest effektiva behandlingsmodeller samt risk för sammanbrott och en ogynnsam utveckling i framtiden. För att svara på uppsatsens syfte redovisades för tidigare forskning inom området samt intervjuades sex socialsekreterare inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Teorin om gräsrotsbyråkratens arbetssituation, människobehandlande organisationer samt några utvalda begrepp ifrån nyinstitutionalismen användes som teoretisk referensram för att analysera intervjumaterialet med målsättningen att kunna ge svar på uppsatsens två frågeställningar.

Jag kommer nu att presentera de sammanfattade svaren på mina frågeställningar samt lyfta fram och diskutera några relevanta och viktiga undersökningsresultat.

Vad styr socialsekreterarnas val att placera ungdomar med beteendeproblem på institution? Undersökningens teoretiskt analyserade resultat visar att socialsekreterarnas val att placera ungdomar på institution styrs av yrkesspecifika och organisatoriska faktorer samt omgivningens tilltro till insatsens hjälpande funktion. Karakteristiska och för uppsatsens syfte relevanta yrkesspecifika faktorer är socialsekreterarnas personliga och professionella ansvar, socialsekreterarnas handlingsutrymme och handlingsstrategier som generalisering, kategorisering och specialisering samt intervjupersonernas till synes ringa kunskap om forskningsresultat inom området. Organisatoriska faktorer som påverkar socialsekreterarna är av såväl inom- som utomorganisatorisk karaktär. Socialsekreteraren som en av organisationen anställd myndighetsperson anammar till en viss grad organisationens syn på institutionsplacering och agerar utifrån den. Ett återkommande och centralt svar som ges av socialsekreterarna är att det för vissa ungdomar inte finns andra behandlingsalternativ än en institutionsplacering. Frågan som mognade fram blev därför hur det kan förstås att socialtjänsten inte har utvecklat andra alternativ för dessa ungdomar. Förklaringsansatser till denna komplexa fråga är institutionsplaceringens för-givet-tagen karaktär, lagstiftningen som legitimerar institutionsplacering som behandlingsåtgärd samt socialsekreterarnas och omgivningens tilltro till att insatsen i vissa fall är en lämplig och bra åtgärd som kan hjälpa ungdomen och familjen. Sistnämnda förklaringsansats förtydligades med hjälp av inom socialtjänsten och i omgivningen förhärskande myter och idéer.

På vilket sätt kan kunskapen om de faktorer som styr socialsekreterarnas val att institutionsplacera ungdomar trots hård kritik från forskningen bidra till en ökad förståelse av fenomenet? Undersökningen visar på ett mer övergripande sätt att institutionsplacering är en väl etablerad, för-givet-tagen och konkret åtgärd som hjälper socialsekreterarna, socialtjänsten och aktörer i ungdomens omgivning att hantera ungdomar med beteendeproblem. Ungdomarnas omfattande problematik, socialsekreterarnas personliga och professionella ansvar samt bristande alternativa lösningar från organisationens sida i kombination med omgivningens press och förväntningar att på något sätt agera, tycks tvinga socialsekreterarna att institutionsplacera vissa ungdomar för att hantera detta komplexa och mångsidiga problem. Ett hänsynstagande till forskningen hamnar långt ner i prioriteringslista, eftersom socialsekreterarna inte ser forskning som en konkret och användbar handlingsstrategi för att hantera arbetet.

Jag har valt att presentera och diskutera tre undersökningsresultat närmare som jag personligen tycker är viktiga att lyfta fram. Dessa är socialsekreterarnas ambivalenta inställning till insatsen institutionsplacering, socialsekreterarnas knappa kunskap om forskning inom ämnet och socialsekreterarnas uppfattning om trenden att undvika institutionsplaceringar.

Intervjumaterialet visar tydligt socialsekreterarnas inre konflikt och ambivalenta inställning till insatsen institutionsplacering. Det finns å ena sidan en önskan att inte behöva placera ungdomar på institution och å andra sidan en maktlöshet eftersom det i vissa lägen inte finns någon annan valmöjlighet. Socialsekreterarna är medvetna om innebörden av en institutionsplacering och ser därför åtgärden som en sista utväg när alla andra alternativ är uttömda. Samtidigt anser de att insatsen behövs för att bryta ett negativt beteende och göra något konkret. Skulle socialsekreterarna ha andra alternativ skulle de inte välja institutionsplacering säger de. En i sammanhanget intressant iakttagelse är att samtliga socialsekreterare berättar om minst en positiv erfarenhet som de gjorde med insatsen institutionsplacering. Det kan handla om att relationen till ungdomen har blivit bättre, att ungdomen efter en tid kom till socialsekreteraren för att tacka för placeringen eller att man har sett att ungdomen mår bättre. Ingen berättar på ett liknande sätt om institutionsplaceringar som inte har gått bra även om det nämns att sådana finns. En möjlig förklaring till detta kan vara att socialsekreterarna vill framstå som personer som har gjort något gott (Lipsky, 1980). En annan tolkning är att socialsekreterarnas berättelser om positiva erfarenheter är en strategi för att hantera sin inre konflikt (ibid.; Johansson, 1992).

Ett för mig oväntat resultat av undersökningen är att inte någon av socialsekreterarna har konkret kunskap om forskning beträffande behandlingsresultat/-effekter av insatsen institu-

tionsplacering. Tar man hänsyn till tidigare forskning om socialarbetarnas kunskap om och deras syn på forskningen inom sitt eget område är undersökningens resultatet dock inte överraskande. Socialsekreterarna är överens om att de gärna skulle vilja ägna mer tid åt att uppdatera sig och läsa forskningsrapporter men att det vardagliga arbetet alltid tar över och inte lämnar tid och utrymme för att läsa och/eller fördjupa sig i forskning. Det i sammanhanget mest intressanta är att arbetsgivarna inte verkar prioritera att socialsekreterarna ges möjlighet att ta del av forskningen på arbetstid. Även om socialsekreterarna har tillgång till tidskrifter, böcker och Internet på arbetsplatsen, beskriver de att det praktiska arbetet alltid kommer först. Enligt lagen och statens rekommendationer ska socialtjänstens arbete vila på vetenskap och beprövad erfarenhet (SOU 2005:81). Tydén et al. (2000) undersökning om socialsekreterarnas kunskapsbildning visar att erfarna socialsekreterare använder sig företrädesvis av erfarenhetsbaserad kunskap för att bemästra det dagliga arbetet. Ett liknande resultat visar den här undersökningen. Socialsekreterarnas arbete styrs i första hand av beprövad erfarenhet och inte av vetenskaplig kunskap eftersom socialsekreterarna enbart i mycket liten utsträckning känner till den för sitt arbete relevanta forskningen.

Genomgående uppfattar de intervjuade socialsekreterarna att antalet institutionsplaceringar har minskat de senaste åren. Detta står i motsats till statistiken som visar att antalet på institution placerade ungdomar har ökat under den senaste tiden (SOU 2005:81). Socialsekreterarna är överens om att institutionsplacering inte är en vanlig insats längre och att socialtjänsten har ändrat sin syn på insatsen. Sistnämnda har resulterat i att kommunerna idag erbjuder mer strukturerade öppenvårdsinsatser på hemmaplan (Forkby, 2005; SOU 2005:81). Det blir spännande att se om dessa öppenvårdsinsatser så småningom blir till en förhärskande idé eller om det enbart handlar om ett flyktigt mode (Johansson, 2002a). I nuläget är det väl mer det senare men tiden kommer säkerligen att visa åt vilket håll utvecklingen går.

Det är inte möjligt att inom ramen för detta arbete undanröja frågan varför statistiken visar på en ökning av institutionsplaceringar medan socialsekreterarna menar att institutionsplaceringar har blivit färre. En möjlig förklaring kan vara att det idag placeras fler ungdomar med stöd av annan lagstiftning än LVU och SoL, exempelvis med stöd av Lagen om slutna ungdomsvård. En annan hypotes är att en och samma ungdom som placeras på flera institutioner är statistiskt sett fler placeringar. Ytterligare ett antagande är att socialsekreterare jämför institutionsplacering med andra insatser inom socialtjänsten och då blir insatsen mer ovanlig.

Det kan inte påstås att denna undersökning bidrar med ny kunskap i ämnet förutom att den kanske förtydligar de olika konflikter socialsekreterarna hamnar i på grund av sin yrkesroll och arbetssituation samt att institutionsplacering kan ses som ett sätt att hantera ungdomar

med beteendeproblem. Däremot fyller uppsatsen en annan inom forskningsvärlden viktig funktion. Uppsatsen bekräftar flera tidigare forskningsresultat som några typexempel ska tydliggöra. Exempelvis bekräftas Wallander & Blomqvists (2005) undersökning som visar att klientegenskaper, bedömarens värderingar och attityder samt organisatoriska och resursmässiga förutsättningar styr socialarbetarnas val av insats. Även Levins (1998) tolkning att institutionsplaceringar genom sin långa historia och samhällets tilltro har fått status att förvalta och upprätthålla några för samhället viktiga funktioner och värden, kan styrkas genom uppsatsen. Detsamma gäller Sallnäs (2000) som hävdar att insatsen institutionsplacering legitimeras av grundläggande idéer. ”Idéer som säger att barn med problem, kan eller till och med skall behandlas genom att placeras på institution.” (ibid., sid. 246). Ytterligare exempel är Bergman & Lundströms (2000) och Blomqvist & Christophs (2005) forskning som visar att praxisfältet socialt arbetet präglas av en mycket liten orientering mot forskning. Enligt deras undersökningar känner enbart ett fåtal socialarbetare till och använder sig av den forskning som är relevant för respektive arbetsområde. Ett sista exempel är Grindes (1995) forskningsresultat som pekar på dels att de insatser som socialtjänsten erbjuder sina klienter är beroende på omgivningens syn på insatserna, dels att resursernas tillgänglighet och insatsutbudet har inflytande på socialarbetarnas val av behandlingsinsats.

Institutionsplacering framstår enligt de intervjuade socialsekreterarna än så länge som det enda tänkbara alternativet för vissa ungdomar. En intressant utgångspunkt för vidare forskning skulle vara att undersöka hur långt statens ambition, att utveckla alternativa lösningar för att minska antalet institutionsplacering, har kommit (Forkby, 2005). Socialsekreterarna är överens om att det i dagens läge inte finns konkreta, lämpliga alternativ till insatsen institutionsplacering. Kan det vara så att idén är för abstrakt? Har ambitionen inte nått fram till utförarna? Är omgivningens inflytande och press för stark för att kunna utveckla alternativa lösningar? Eller är man trots allt nöjd med insatsen institutionsplacering som behandlingsåtgärd för ungdomar med beteendeproblem? Nyinstitutionalismen anses i sammanhanget som ett lämpligt teoretiskt analysinstrument för att få svar på åtminstone någon frågeställning.

REFERENSLISTA

Andreassen, Tore (2003) *Institutionsbehandling av ungdomar: Vad säger forskningen?* Stockholm: Gothia.

Bergman, Åke & Lundström, Tommy (2000) Kunskaper och kunskapssyn. Om socialarbetare inom socialtjänsten. I: *Socionomen 2000:4*, Socionomens forskningssupplement nr 12.

Bergmark, Åke (1995) *Prioriteringar inom socialtjänsten. Rättvisa och ekonomi*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.

Blom, Björn (2006) Marknadsorientering av socialtjänsten – orsaker, motiv och effekter. I: Grape, Ove, Blom Björn & Johansson, Roine (red) (2006) *Organisation och omvärld*. Lund: Studentlitteratur.

Blomqvist, Jan & Christophs, Irja (2005) *Kan forskning påverka praktiken? En utvärdering av olika sätt att återföra forskningsresultat inom missbrukarvården*. Stockholm: Forsknings- och Utvecklingsenheten, Stockholms stadsledningskontor, FoU-rapport 2005:18.

Daleflod, Bengt (1996) Är det möjligt att rehabilitera kriminella ungdomar? I: Armelius, Bengt Åke et al. (red) (1996) *Vård av ungdomar med sociala problem – en forskningsöversikt*. Stockholm: Liber och Statens institutionsstyrelse.

Dellgran, Peter & Höjer, Steffan (2000) *Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete.

Denvall, Verner (2001) *Viljen vi veta, viljen vi förstå...Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. Blekinge: FoU-enhet, rapport 2001:2.

Forkby, Torbjörn (2005) *Ungdomsvård på Hemmaplan. Idéerna - Framväxten - Praktiken*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, skriftserien 2005:6.

Gilje, Nils & Grimen, Harald (1993) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Daidalos.

Grinde, Turid Vogt (1995) Perspektiver og prioriteringer i barnevernet? I: *Nordisk sosialt arbeid 1995:2*, sid. 83-99.

Hasenfeld, Yeheskel (1983) *Human Services Organizations*. New York: Prentice Hall Inc.

Hasenfeld, Yeheskel (1992) *Human Services as Complex Organization*. New York: Sage.

Hertzberg, Fredrik (2003) *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet. Hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1991) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

- Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Johansson, Roine (2002a) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Staffan (2002b) *Socialtjänsten som organisation. En forskningsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (2003) *At skabe en klient. I: Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red) (2003) At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Köpenhamn: Hans Reitzels Förlag.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Kåhl, Ingela (1995) *Socialarbetarkåren - den lindansande professionen*. Lund: Bokbox.
- Lagercrantz, Karen (1998) *Skilda världar – om mötet mellan socialt vardagsarbete och forskningen*. Lund: FoU Skåne, skriftserie 1998:1.
- Levin, Claes (1996) *Barnen mellan Straff och behandling. I: Armelius, Bengt Åke et al. (red) (1996) Vård av ungdomar med sociala problem – en forskningsöversikt*. Stockholm: Liber och Statens institutionsstyrelse.
- Levin, Claes (1998) *Uppfostringsanstalten. Om tvång i föräldrarnas ställe*. Lund: Arkiv.
- Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- May, Tim (2002) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Kjell & Sunesson, Sune (1988) *Konflikt, kontroll, expertis*. Lund: Studentlitteratur.
- Norström, Carl & Thunved, Anders (2006) *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2006*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Ohlsson, Lars B & Swärd, Hans (1994) *Ungdom som samhällsproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Qvarsell, Roger (1996) *Ungdomars brottslighet och samhällets vård. I: Armelius, Bengt Åke et al. (red) (1996) Vård av ungdomar med sociala problem – en forskningsöversikt*. Stockholm: Liber och Statens institutionsstyrelse.
- Ryen, Anne (2004) *Kvalitativa intervjuer – från vetenskapsteori till fältstudier*. Malmö: Liber.
- Rädda Barnen (2005) *Rakt från hjärtat. Tankar och idéer från barn och ungdomar placerade i samhällets vård*. Elanders.

Sallnäs, Marie (2000) *Barnvårdens institutioner – framväxt, ideologi och struktur*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, rapport nr 96-2000.

Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2005:81 (2005) *Källan till en chans: Nationell handlingsplan för den sociala barn och ungdomsvården*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Thurén, Torsten (2005) *Källkritik*. Stockholm: Liber.

Tydén, Tomas, Josefsson Cristina & Messing, Jan (2000) *Socialsekreterare och kunskapsbildning*. Dalarnas forskningsråd: Socialstyrelsen.

Vinnerljung, Bo, Sallnäs, Marie & Westermark, Pia (2001) *Sammanbrott vid tonårsplaceringar – om ungdomar i fosterhem och på institution*. Stockholm: Socialstyrelsen och Centrum för utvärdering av socialt arbete.

Wallander, Lisa & Blomqvist, Jan (2005) *Vad styr vårdvalen? En faktoriell survey av faktorer som predicerar val av insats inom socialtjänstens missbruksvård*. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen, Forsknings- och Utvecklingsenheten, FoU rapport 2005:3.

BILAGA 1 – INFORMATIONSBREV TILL SOCIALSEKRETERARNA

Mitt namn är Harald Gegner och jag är socialsekreterare inom Barn och Familj i Eslöv kommun. Jag läser för närvarande magisterkursen på Socialhögskolan i Lund. En del av kursen är att skriva en D-uppsats som i mitt fall innebär en kvalitativ undersökning där jag skulle vilja intervjua socialsekreterare.

Uppsatsens utgångspunkt är att undersöka faktorer som påverkar och influerar socialsekreterarnas val av vårdinsatser för ungdomar, i synnerhet insatsen institutionsplacering (både HVB och SiS institutioner).

För att ta reda på dessa faktorer har jag valt att intervjua mellan sex och åtta socialsekreterare från olika skånska kommuner. Om du vill vara med i undersökningen krävs det att du:

- ✘ är socialsekreterare
- ✘ handlägger ungdomsärenden
- ✘ har de senaste månaderna institutionsplacerat minst en ungdom

Intervjuerna planeras genomföras under november månad och beräknas ta 45 minuter. Vi träffas för ett intervjutillfälle men det finns möjlighet att få mer detaljerad information inför själva intervjun.

För att underlätta kan intervjuerna gärna genomföras på ditt kontor. Intervjuerna är frivilliga och den som medverkar har när som helst möjlighet att hoppa av och bestämma att den lämnade informationen inte ska användas. Alla intervjuer kommer att spelas in på en bandspelare och är endast till för att underlätta för mig och för att inte gå miste om viktig information. Det insamlade materialet kommer att avidentifieras och behandlas konfidentiellt. Inspelningen kommer att förstöras så fort uppsatsen är klar.

Efter uppsatsens godkännande kommer den att publiceras genom Socialhögskolan och läggas ut på Internet. Detta ger dig möjlighet att läsa uppsatsen och dess resultat. Din anonymitet garanteras genom hela undersökningsprocessen och det blir inte möjligt för någon att läsa ut vilka som medverkade i undersökningen.

Om du har blivit intresserad hör av dig på mobiltelefon 0706-033161 eller e-mail: gegnerh@web.de. Jag är mycket tacksam för din medverkan!

Med vänliga hälsningar

Harald Gegner

BILAGA 2 – INTERVJUGUIDE

INLEDNING

Allmän information om intervjun och intervjuguide, undersökningens syfte, bandinspelning, anonymitet, möjlighet att kunna avbryta deltagandet och tillgång till den färdiga uppsatsen.

TEMA 1: SOCIALSEKRETERARENS SITUATION, GENERELL SYN PÅ INSTITUTIONSPLACERING

- Hur gammal är du och hur länge har du arbetat som socialsekreterare/ ungdomshandläggare? Har du gjort någon vidareutbildning?
- Hur många institutionsplaceringar har du föreslagit? Senaste placering?
- Hur varnlig är insatsen på din arbetsplats? Utifrån vilken lagstiftning?
- Hur ser könsfördelningen ut?
- Vad tycker du generellt om behandlingsinsatsen institutionsplacering? Vad är bra, mindre bra?
- Har din syn på institutionsplacering som behandlingsåtgärd förändrats under åren du har arbetat? I så fall på vilket sätt? Tycker du att socialtjänstens syn har förändrats?

TEMA 2: SOCIALSEKRETERARENS HANDLINGSFRIHET

- Kan du beskriva beslutsprocessen från att det inleds en utredning fram till dess att det fattas beslut om att ungdomen ska institutionsplaceras?
- Hur kommer du fram till att en ungdom ska institutionsplaceras?
- Vem diskuterar du med? Överväga du/ni andra alternativ? Hur kommer det sig att institutionsplaceringen väljs före ett annat behandlingsalternativ?
- Vad avgör att ungdomen ska placeras? Vem avgör? Hur stor är ditt inflytande?
- Finns det riktlinjer som reglerar när och vem som ska institutionsplaceras?
- Hur känns det när ungdomen väl är placerad?

TEMA 3: OMGIVNINGENS PÅVERKAN OCH INFLYTANDE

- Finns det andra (personer, organisationer, institutioner) i samhället som du tycker ha ett intresse av att en viss ungdom ska placeras?
- Hur får du del av de ”andras” syn och på vilket sätt påverkar den dig?
- Hur vanlig är det att ”andra” tycker att institutionsplaceringen är en lämplig insats för ungdomar med beteendeproblem?
- Vad tror du det beror på att ”andra” anser att institutionsplacering är en lämplig åtgärd?

TEMA 4: VETENSKAPLIG KUNSKAP OM INSATSEN INSTITUTIONSPLACERING

- Vad vet du om effekter och resultat av institutionsplacering som behandlingsåtgärd för ungdomar med beteendeproblem? Vad vet dina kollegor, vad vet man på din arbetsplats? Hur tycker ”man” kring insatsen institutionsplacering?
- Hur får du och dina kollegor del av de senaste forskningsresultaten som rör institutionsplacering som behandlingsinsats för ungdomar? (föreläsningar, tidskrifter, böcker, utbildningar)
- Vilken roll spelar din kunskap i sammanhanget och på vilket sätt påverkar den att bedöma/föreslå att en ungdom ska institutionsplaceras?

TEMA 5: SAMMANFATTNING

- Utifrån vårt samtal och resonemang kring insatsen institutionsplacering vad tycker du är viktiga och betydelsefylla faktorer som påverkar och/eller styr ditt val att institutionsplacera ungdomar med beteendeproblem för att få behandling?

NÅGOT DU VILL TILLÄGGA?