



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

Magisterkurs i socialt arbete

Ht 2004 – Vt 2005

SVENSKT OCH NORSKT BARNAVÅRDSARBETE

-en jämförande studie av socialtjänstens
konkreta barnavårdsarbete

Författare: Mina Bengtson

Kristin Persson

Handledare: Anna Meeuwisse

Abstract

This essay aims to examine and compare Swedish and Norwegian social work with children. It is a comparative study between two social welfare offices, in districts with similar population and problems, one located in Stockholm and one in Oslo. The main questions were; how is the work organized and carried out, what type of help and assistance is available and what kind of discretion and powers do the social workers have. In our essay we used qualitative methods mostly based on interviews, vignette questionnaires and documents, but also written research. In our analysis we used modern organisation theory and street level bureaucracy to seek explanations.

The two welfare offices have similarities and differences. The office in Oslo is more specialized and has a more specific child care law. It also has a larger budget than the office in Stockholm. In Stockholm they tend to focus more on the investigation of the case and more on the clients self-determination right. Stockholm has a tendency not to grant as much help as they do in Oslo, which can be a result of the design of the law, size of the budget and surrounding environmental influences. In relation to this, Oslo is more focused on family-methods. Social workers in both offices state that they have discretion in their work. There are limitations of the social workers power, which is mainly controlled by the organization.

Innehållsförteckning

	sida
1. Inledning	6
1.1 Studiens syfte	8
2. Studiens genomförande	9
2.1 Val av metod	9
2.2 Avgränsningar och urval	10
2.2.1 Intervjuerna	10
2.2.2 Vinjetterna	11
2.2.3 Andra datakällor	12
2.3 Forskningsetiska överväganden	12
2.4 Analys och tolkningsarbete	13
2.5 Studiens trovärdighet och giltighet	13
2.6 Begrepp	14
2.7 Källkritik	16
2.8 Tidigare studier inom området	16
2.9 Fortsatt framställning	19
3. Teori	20
3.1 Välfärdsmodeller	21
3.2 Nyinstitutionell organisationsteori	22
3.3 Organisationer och makt	23
3.4 Gräsrotsbyråkrati	25
4. En bakgrundsbild	27
4.1 Organiseringen av socialt arbete	27
4.2 Förvaltning och lagstiftning	28
4.3 Socialkontoret i Stockholm	29
4.4 Barnevernskontoret i Oslo	30
4.5 Statistik och budget	31
4.6 Problemområden och insatser	32
5. Ett fiktivt fall	34
5.1 Ärendets gång	34
5.2 Val av insatser	35
5.3 Vinjettsammanställning	36
6. Kontorens konkreta arbete	37
6.1 Utredningsarbetet i Stockholm	37
6.2 Råd och vägledning i Oslo	38
6.3 Delegation och handlingsutrymme i Stockholm	39
6.3.1 Reflektioner kring maktbegreppet	40
6.4 Delegation och handlingsutrymme i Oslo	41
6.4.1 Reflektioner kring maktbegreppet	42
6.5 Trender i socialt arbete	42
6.5.1 Resurser och metoder i Stockholm	42
6.5.2 Resurser och metoder i Oslo	44

7. Analys	46
7.1 Verksamhetens reglering och organisering	46
7.2 Det konkreta arbetet och insatser	48
7.3 Handlingsutrymme och makt	50
7.4 Välfärdsstater	52
8. Sammanfattning och slutdiskussion	54
Källförteckning	57
Bilaga 1	
Bilaga 2	

Förord

Utan våra veckor på kontoret i Stockholm och kontoret i Oslo hade denna studie inte varit möjlig. Vi vill därför tacka alla de socialarbetare som tog sig tid att besvara våra frågor i sitt redan ansträngda schema. Ni tog varmt emot oss och gav oss möjlighet att få en inblick i ert arbete. Speciellt vill vi tacka enhetscheferna på de båda kontoren för all hjälp med materialinsamling.

Vår handledare Anna Meeuwisse har varit ett stort stöd och hjälp under hela arbetet. Dessutom vill vi tacka Helga Skeidsvoll för det arbete hon lagt ner på översättning till norska och Lisbeth Pers för goda tips och råd.

Ett stort tack!

Mina Bengtson och Kristin Persson

1. Inledning

I ett internationellt perspektiv anses de nordiska länderna i vissa avseenden skilja sig från andra i Europa. Man talar om den nordiska välfärdsstaten. Men det finns inte mycket forskning som jämför de nordiska länderna sinsemellan, särskilt inte när det gäller det konkreta sociala arbetet. Denna iakttagelse är utgångspunkt för ett forskningsprojekt vid Lunds universitet, Socialhögskolan. Projektets titel är "Kommunalt individriktat socialt arbete i fyra nordiska huvudstadsområden". Syftet med projektet är att undersöka och jämföra det kommunala, individriktade arbetet i några nordiska huvudstadsområden, med särskild inriktning på det konkreta arbetet inom barn- och ungdomsvård.

Anna Meeuwisse och Hans Swärd som driver projektet, skriver i artikeln "En nordisk modell i socialt arbete och utbildning?" (2002), om föreställningen att det sociala arbetet i Norden skiljer sig från andra länder. De nordiska länderna har en delvis liknande historia och där tron på en stark stat, folkhemstanken och den sociala ingenjörskonsten har påverkat uppbyggnaden av välfärdsstaterna i de skandinaviska länderna. Meeuwisse och Swärd menar att det finns fog för att tala om en nordisk modell under uppbyggnaden och tillväxten av välfärdsstaten. De ställer sig dock mer frågande till om man idag kan tala om en sådan modell, med tanke på dagens välfärdsstatliga förändringar, europeisering och globalisering (Meeuwisse & Swärd, 2002). Bislev (2004) ställer liknande frågor då han i boken *Socialpolitik* skriver att välfärdsmodellerna idag snarare kan benämnas som en s.k. välfärdsmix. Med detta menas bl.a. att kulturer och institutioner långsamt förändras, då man lånar element från andra kulturer som införlivas i det egna landets system.

Jämförande studier har bl.a. gjorts på makronivå där det konstaterats att det är möjligt att urskilja likheter och skillnader mellan välfärdssystem (Jegerby 1999). Vi anser dock att det även är av vikt att studera hur det konkreta sociala arbetet ter sig och om det går att tala om en nordisk modell på utförarnivå. Detta är bakgrunden till att vi vill göra en komparativ studie mellan de nordiska länderna.

Projektet som helhet studerar barn- och ungdomsvård eftersom området historiskt sett är ett av det sociala arbetets kärnområden. Sådant arbete innebär också att socialarbetaren ställs inför ett brett spektrum av problem. Projektets studier är förlagda till huvudstadsområdena då den största andelen socialarbetare finns inom dessa.

Några förortsområden/kommuner med bland annat likartad bebyggelse och befolkningssammansättning samt stor omflyttning har valts ut. Områdena har likartad social problematik som exempelvis segregation och problem med barn och ungdomar. Inom dessa områden har projektet valt ut fyra socialkontor.

Vi har fått möjlighet att inom projektets ramar göra en delstudie. Vi har valt att förlägga studien till två av de fyra socialkontoren, då vår studie är tidsbegränsad. För oss var Sverige och Stockholm ett första val på grund av att vi gärna vill jämföra det svenska sociala arbetet med ett annat lands. Vi valde därefter Norge och Oslo av främst två anledningar, dels på grund av att Sverige och Norge är två länder som ofta likställs med varandra, och dels på grund av språket. Vi ser det intressant att jämföra dessa länder för att undersöka om det idag fortfarande finns likheter samt om vi kan finna några skillnader. Vi utgår från projektets grund för att bygga vidare och utveckla vår egen studie.

Några frågor som inledningsvis väcktes hos oss inför att studera barnavård inom socialtjänsten i Norden, var bland annat; Vilka metoder används? Vilken hjälp förmedlas? Vilka insatser är vanligast och när erbjuds hjälp? När anses tvång bli nödvändigt? Och vilka trender kan vi finna inom barnavårdsarbetet? Är ländernas konkreta barnavårdsarbete lika varandra, såsom vi föreställt oss, eller kan vi finna skillnader?

Det sociala arbetet utförs inom ramen för särskilda organisationer. Vi anser därför att det är av vikt för förståelse av det sociala arbetets villkor och förutsättningar att förutom det socialpolitiska sammanhanget också ta hänsyn till de organisationer där det konkreta arbetet utförs. Vi beskriver ländernas organisering av det sociala arbetet, men också hur de lokala kontoren byggt upp sin verksamhet. Vi har en organisatorisk ingång och använder då främst modern organisationsteori för att söka förståelse. Att undersöka hur arbetet är organiserat betyder bland annat att man studerar maktförhållanden, på vilket sätt medarbetare kan påverka beslut och hur arbetsområdet är avgränsat i förhållande till omgivningen (Lundström & Sunesson, 2000). Vi vill se vilket handlingsutrymme socialarbetarna har och studera de organisatoriska maktförhållandena.

1.1 Studiens syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka och jämföra svenskt och norskt barnvårdsarbete på två socialkontor i liknande socialdistrikt. Våra frågeställningar rör särskilt:

- hur verksamheten är reglerad och organiserad,
- hur det konkreta arbetet bedrivs och vilka insatser som används,
- socialarbetarnas handlingsutrymme och makt.

2. Studiens genomförande

2.1 Val av metod

Syftet med uppsatsen är att undersöka och jämföra svenskt och norskt barnvårdsarbete på två socialkontor i liknande socialdistrikt. Vi har valt att genomföra en kvalitativ studie. Det kvantitativa tillvägagångssättet använder sig av många undersökningsenheter och går på bredden medan den kvalitativa snarare går på djupet och nära den verklighet man vill undersöka (Starrin, 1994). Då vi velat studera det konkreta sociala arbetet, har vi valt att själva vistas på två utvalda socialkontor för att få ett så internt förhållande till det undersökta som möjligt. Vi vill i studien försöka få förståelse för vilka faktorer och strukturer som påverkar handlandet på socialkontoren. Vi använder oss av ett induktivt arbetssätt där vi snarare försöker bilda hypoteser än att testa på förhand formulerade hypoteser, som är det vanligare i kvantitativa studier (Starrin, 1994).

Vår studie syftar till att studera om det finns likheter eller skillnader mellan svenskt och norskt barnvårdsarbete. Det är med andra ord en komparativ studie. Thomas Denk (2002) skriver att en komparativ studie både kan användas för att försöka beskriva hur situationen i länderna ser ut och för att förklara varför den ser ut som den gör. Vår komparativa studie är uppbyggd som en fallstudie där två socialkontor undersöks och vi har valt att prioritera möjligheten till förklaring före generalisering. Detta har vi gjort då det kan vara svårt att dra långtgående slutsatser av enbart två socialförvaltningar. Med tanke på att projektet som helhet syftar till att kunna göra en jämförelse mellan de nordiska länderna har vi ändå för avseende att göra studien så generaliserbar som möjligt.

Ett sätt att komma åt skillnader och likheter är att använda sig av vinjetter, det vill säga fiktiva fall som konstruerats så verklighetsnära som möjligt och respondenterna resonerar och svarar på frågor kring tillvägagångssätt och insatser. Ulla Jegerby (1999) skriver att vinjetter är särskilt lämpade när det gäller jämförande studier, varför vi har valt att använda oss av metoden som ett delmoment i vår undersökning. Vårt huvudsakliga material består dock av intervjuer som vi genomfört med socialarbetare och deras chefer. Vi använder oss alltså huvudsakligen av primärdata i vår studie men också av sekundärdata så som statistik, vetenskapliga artiklar och böcker. Vi ser fördelar med att blanda olika typer av datainsamlingsmetoder såsom vinjetter och intervjuer. Vi har då inspirerats av Colin Robsons (2002)

”mixed-method designs” vilket han förespråkar, då man kan använda olika metoder vars resultat är både ord och siffror (s 5).

2.2 Avgränsningar och urval

Projektet bygger på att de utvalda kommunerna ska ha så likartade problemområden som möjligt där det kan förväntas att socialarbetarna ställs inför likartade problem. Det kan annars vara svårt att göra jämförelser mellan länderna. Av olika skäl går det dock inte att hitta helt likartade områden, till exempel kan antalet utrikes födda variera mellan olika områden. Projektet har funnit förvaltningar som är relativt lika men vi är medvetna om att det inom de undersökta kommunerna kan finnas vissa skillnader i t.ex. den sociala problematiken. Detta kan göra jämförelsen mellan länderna mer komplex. Vi har följt arbetet på varje kontor under en veckas tid, och har då samtidigt samlat vårt empiriska material i form av vinjetter, intervjuer och observationer. Mer om hur de genomförts beskrivs i följande avsnitt.

2.2.1 Intervjuerna

För att komma åt hur det konkreta sociala arbetet ser ut och är organiserat har vi valt att genomföra ett antal intervjuer med ett urval av socialsekreterare samt deras chefer. Urvalet har dels gjorts för att få så stor spridning som möjligt och dels utifrån särskilda frågeställningar som uppkommit under intervjuerna samt under vår vistelse på förvaltningen/barnevernet. Vi har utformat tematiserade intervjuguider (se bilaga 1), som bl.a. innehåller standardiserade frågor för att få reda på en del bakgrundsfakta. Våra intervjuguider är vad Robson (2002) kallar semi-strukturerade intervjuer. Frågorna är förberedda men kan ändras och modifieras under intervjuens gång, där vi utvecklar, anpassar och följer upp de frågor vi önskar att respondenten ska resonera kring (Starrin & Renck, 1996).

Totalt har vi genomfört 13 intervjuer, med 12 kvinnor och en man (av 36,5 tjänster totalt på de båda kontoren). På kontoret i Stockholm intervjuades totalt 7 personer och i Oslo 6. Kontoret i Stockholm var uppdelat på två enheter, en barn- och en ungdomsenhet. På ungdomsenheten i Stockholm intervjuade vi tre socialsekreterare som på förhand blivit utvalda av enhetschefen då intervjuerna behövde bokas tidigt på grund av stor arbetsbelastning. Vi kan dock inte bedöma om detta har någon betydelse. På barnenheten intervjuades två av socialsekreterarna som själva erbjöd sig vara med. På de båda enheterna i Stockholm intervjuades även de två

cheferna. Utöver det totala antalet intervjuer genomförde vi en gruppintervju med fyra personer som arbetar i ett projekt med förebyggande verksamhet, för att få en fullgod förståelse för kommunens insatser.

Förvaltningen i Oslo som kallas barnevernet är uppdelat i tre olika enheter; en som tar emot ärenden och utför utredningar, en som följer upp insatserna samt en som ansvarar för barn placerade i bl.a. familjehem. På den förstnämnda enheten intervjuades en socialsekreterare som valdes ut av enhetschefen. På den andra enheten intervjuades två stycken som erbjöd sig att ställa upp. Vi intervjuade enbart enhetschefen på det sistnämnda så kallade omsorgsteamet eftersom det inte finns någon liknande enhet i Stockholm. Barnevernsledaren för de tre enheterna intervjuades också liksom en avdelningsledare för den sektion inom barnevernet som arbetar med uppsökande och förebyggande verksamhet.

2.2.2 Vinjetterna

Jegerby (1999) skriver att vinjetter kan visa vad det är respondenten lägger vikt vid i sin bedömning. Vi vill i undersökningen även försöka få en mer samlad bild av hur socialsekreterarna bedömer en problemsituation och vilka åtgärder som föreslås när det gäller barnavårdsärenden.

Två olika fall är beskrivna i vinjetten (se bilaga 2). Varje fall är indelat i tre olika faser med en eskalerande problembild i varje. Den ena vinjetten handlar om en fyraårig pojke där det finns misstankar om misshandel. Den andra vinjetten handlar om en 14-årig pojke som skolkar från skolan och som senare även påträffas köra påverkad i en stulen bil. Vinjetterna är utprovade sedan tidigare och har även använts i tvärnationella studier. De är konstruerade och utprovade av Elinor Brunnberg, Haluk Soydan & Rolf Stål (1994) samt av den danska forskaren Marianne Skytte (2002). Vår förhoppning är att vinjetten kommer att kunna användas i det fortsatta projektet för att möjliggöra en bredare jämförelse mellan samtliga nordiska länder. Vinjettfrågorna är dels öppna där det finns möjlighet att resonera mer fritt och dels med fasta svarsalternativ där respondenten ombeds att kryssa i det alternativ som anses passa bäst. Vinjettfrågorna beräknas ta cirka en timme att fylla i.

Totalt har vi 19 besvarade vinjetter i Oslo och Stockholm. Alla respondenter är kvinnor med utbildning som socionom eller social/ barnevernspedagog. I Stockholm fyllde fem socialsekreterare på ungdomsenheten i vinjetterna under ett förbokat möte. På barnenheten fanns inte möjligheten att fylla i vinjetten vid ett samlat tillfälle och istället ombads

personerna att fylla i den på sitt kontor någon gång under de kommande två dagarna. Totalt fick vi på barnenheten in fyra stycken vinjetter. Detta gav ett bortfall på sju personer totalt på kontoret i Stockholm. Bortfallet kan troligtvis förknippas med hög arbetsbelastning, sjukskrivning samt att två tjänstemän inte arbetar med utredningar. Vi tror också att det kan ha varit en nackdel att vinjetterna inte fylldes i på ett gemensamt möte eftersom det kan vara svårt att själv avsätta tid för detta vid ett annat tillfälle. I Oslo beslutade enhetscheferna för mottagnings- och insatsteamet att socialsekreterarna skulle fylla i vinjetterna under respektive enhetsmöte. Totalt fyllde 10 personer i Oslo i vinjetterna (fyra på mottagnings- och sex på insatsteamet). Vi fick ett bortfall på nio personer som beror på sjukskrivning, semester samt hög arbetsbelastning. Vi ser dock inte bortfallet som särskilt allvarligt eftersom kontoret har betydligt fler anställda än socialkontoret i Stockholm. Vi bad därför inte heller omsorgsteamet i Oslo att delta i vinjettundersökningen, eftersom de inte arbetar med utredningar.

2.2.3 Andra datakällor

Under vår vecka på respektive förvaltning har vi utöver intervjuer och vinjetter insamlat ytterligare material. I Stockholm observerades en ärendedragning för att få inblick i den sociala problematiken de arbetar med. Vi fick även ta del av material kring organisering, uppställda mål för verksamheten, budget och statistik över insatser. I Oslo var vi med på ett chefsmöte, två enhetsmöten samt ett samarbetsmöte med polisen. Även här har vi samlat in material kring verksamhetens organisation, lagar, budget samt insatsstatistik. Under vår vistelse på de båda kontoren har vi i största möjliga mån försökt närvara under arbetsdagen för att få en inblick i arbetsplatsens kultur.

2.3 Forskningsetiska överväganden

Det är av stor vikt att följa forskningsetiska principer och vi har i största möjliga mån försökt att arbeta efter dessa i vår undersökning (Vetenskapsrådets hemsida). Vid insamlandet av materialet skall det behandlas konfidentiellt, samtidigt som intervjupersonernas anonymitet garanteras. Då vi anser att det är viktigt att kunna ange utifrån vilken position olika personer uttalar sig, finns det risk för att de ändå kan identifieras utifrån yrkesbeteckning. Med tanke på detta, samt att vi inte anser det relevant för studien, har vi valt att inte röja förvaltningarnas namn. Det innebär också att vi heller inte kommer att ange de källor som kan avslöja var kontoren är belägna. Beträffande sekretess och tystnadsplikt har vi undertecknat avtal på

de berörda förvaltningarna, då vi kan komma i kontakt med etiskt känsliga uppgifter om enskilda personer. Vår insamlade statistik kring årets beviljade insatser har även avidentifierats. Av etiska skäl har vi valt att inte medverka under klientsamtal, detta ser vi som speciellt viktigt då undersökningen rör barnavårdsärenden. Det ligger heller inte inom ramen för studien att kartlägga klienters uppfattning av mötet med socialförvaltningen/barnevernet.

2.4 Analys och tolkningsarbete

Transkriberingen av vårt material har skett genom ett ordagrant återgivande av informanternas bandinspelade svar. Vi har valt att göra det för att försöka skapa en så god förståelse som möjligt av de personer vi träffat, men har ibland gjort en varsam redigering i citaten för att underlätta läsningen. Intervjuerna är sedan numrerade och vi har i vårt undersökningsresultat angett vilken av intervjuerna som är citerade. På grund av tidsbristen valde vi att enbart sammanställa och analysera den första vinjetten. Att vi valde den som handlade om den fyra årige pojken beror på att det var ett större bortfall på vinjetten om den äldre pojken. Vårt tolkningsarbete av vinjetten är gjord genom en noggrann genomgång av svaren som vi sammanställt och sedan jämfört mot varandra. Svaren som vi fått in från vinjetterna i Oslo är överlag längre och mer utförligt beskrivna, något som vi ser viktigt att ta upp eftersom det i sin tur kan påverka resultatet.

Under sammanställningen av vårt material har vi hela tiden arbetat tillsammans. För att båda ska få en lika bra inblick i arbetet och för att sedan kunna genomföra en bra analys har vi skrivit lika mycket var inom alla områden i vår studie (med undantag för de texter som vi skrivit tillsammans). Teorierna som använts i vårt analysarbete har vuxit fram genom en växelvis bearbetning av vår empiri och den litteratur som berör området. När valet av teorier tagit form och vår datainsamling sammanställts, började vi vårt analysarbete. Genom att vi läste och diskuterade vårt skrivna material med utgångspunkt i studiens frågeställningar, fann vi därefter underlag till vår analys där vi diskuterar likheter och skillnader mellan länderna.

2.5 Studiens trovärdighet och giltighet

För att tillförsäkra validiteten i vår studie har vi låtit vår handledare granska både syftet, intervjuguider samt vinjetterna. Att använda sig av intervjuguider med strukturerade frågor har enligt Robson (2002) vissa fördelar,

bland annat försäkras det att standarden är samma vid användandet av olika intervjuare. Att vi är två som utför studien kan även vara till fördel då det gäller validiteten, eftersom det underlättar vid intervjuförfarandet. Den ena har det huvudsakliga ansvaret för att intervjuguiden följs och den andra har tillfälle att ställa improviserade uppföljningsfrågor (Repstad, 1999). Att vara två kan även vara till fördel vid transkribering och tolkning av det insamlade material (Robson, 2002).

Ett problem med intervjuer, är den så kallade intervjuareffekten (Denk, 2002). Gällande reliabiliteten kan vi som intervjuare aldrig helt utesluta att vi påverkar vad respondenten ger för svar, även om vi i största möjliga mån försökt att undvika ledande frågor. Ett annat hinder kan vara att vi inte är vana vid det norska språket, vilket till viss del kan försvåra intervjuens genomförande t.ex. svårigheten att ställa viktiga följdfrågor. För att komma åt problemet har vi bland annat lyssnat mycket på vilka ord som används i Norge och till viss del även översatt våra frågor så att de inte ska misstolkas. Vad det gäller vinjetterna löste vi problemet genom att låta Helga Skedsvoll¹ översätta dem till norska samt genom att be henne kontrollera att innehållet var trovärdigt i relation till norska förhållanden. En fördel med vinjetterna är att vi som forskare inte på samma sätt som vid intervjuer kan styra respondenterna, vilket gör metoden till ett bra komplement till intervjuerna (Jegerby, 1999). Gällande vinjetternas validitet kan man fråga sig vad ett fiktivt fall egentligen säger om verkligheten och om socialarbetarna anger hur de faktiskt handlar (Brunnberg m.fl. 1994). Respondenterna vet att fallen inte är autentiska, vilket kan påverka deras svar. Fallen kan ses som platta och avskalade jämfört med verkligheten. Ett sätt att komma förbi detta är som Jegerby (1999) skriver att använda sig av beprövade vinjetter som tidigare använts i tvärnationella studier, vilket vi också valt att göra. Vad vi inte med säkerhet kan garantera är huruvida respondenterna ändrat sina svarsalternativ efter det att de läst nästkommande fallbeskrivning eller om de som fyllde i vinjetterna på sina rum pratat med varandra. De allra flesta har dock svarat på vinjetterna under ett samlat tillfälle där vi varit närvarande.

2.6 Begrepp

De teoretiska begreppen i uppsatsen är främst ”makt” och ”handlingsutrymme”. Makt har en mängd olika betydelser och kan enligt

¹ Har tidigare arbetat som socialarbetare i Norge och är nu anställd lärare på Socialhögskolan i Lund

t.ex. Roine Johansson (1997a) vara svårt att få grepp om. Han hävdar att makt är något som är lättare att se än att förstå ”man kan spåra makt genom dess effekter, men det är betydligt svårare att säga vad makt är” (s 87). Vi har valt att utgå ifrån makt som diskuteras av olika organisationsteoretiker och återkommer mer kring detta begrepp under vår teoridel. Med handlingsutrymme menar vi i vilken omfattning socialarbetarna själva kan fatta beslut, och med hjälp av teorier kring handlingsutrymme förs sedan en diskussion i analysen.

”Insatser” är ett centralt begrepp i uppsatsen, vilket det finns otydligheter kring i begrepps användningen. Det är relativt vanligt att det används för att beteckna åtgärder, vars syfte i allmänna termer är att förändra eller förbättra enskilda klienters situation (Bergmark & Lundström, 1998). Vi använder oss av Tommy Bergmark & Åke Lundströms betydelse av insats, där en insats både är sådant som utförs inom socialtjänstens/barnevernets ramar samt kontrakterade tjänster som verkställs av andra. Då de intervjuade främst talar om begreppet insatser har vi också valt att använda oss av denna terminologi istället för termen ”åtgärder”.

Denk (2002) beskriver ”The travelling problem”, som ett yttryck för det problem som kan finnas när jämförelser mellan länder görs. Exempelvis kan begrepp vara ett av problemen eftersom de kan betyda olika saker i olika länder. Det är till exempel inte säkert att vad vi i Sverige menar med ”utredning” har samma betydelse i Norge. I största mån försöker vi i studiens fortsatta framställning att beskriva begreppen, men för att markera när vi pratar om exempelvis Norges insatser så anger vi ibland deras eget uttryck, vilket i detta fall är ”åtgärder”. Andra uttryck som kan förekomma är ”saksbehandlare” som kan jämföras med en utredare eller socialsekreterare. ”Barnevernet” är benämningen på norska kontor som behandlar alla ärenden som rör barnavård och med ”barnavårdsarbete” menar vi all den verksamhet inom socialtjänsten i både Norge och Sverige som rör barn och unga.

För att underlätta läsningen anger vi emellanåt enbart ”Oslo” och ”Stockholm” när vi avser de kontor som vi har studerat. Likaså har vi valt att använda oss av barnkonventionens definition av ”barn” som personer under 18 år. När vi relaterar till ungdomar så sker detta oftast i samband med att vi talar om Stockholms kontor som har en ungdomsavdelning 13-20 år, samt då det rör insatser i Oslo för ungdomar upp till 23 år.

2.7 Källkritik

Källmaterialet i vår studie kommer främst från litteratur som är tryckt material. Det gör studien mer tillförlitlig än material hämtat från internet eftersom det inte genomgått samma typ av kvalitetskontroll. I ett fåtal fall har vi använt oss av internet, men då enbart utav större webbplatser med kända upphovsmakare. Teorierna vi använt oss av är av kända författare och forskare inom området och som tidigare använts i liknande studier. Det material som vi fått att tillgå från de båda kontoren finns det en större anledning att vara kritisk mot eftersom det till viss del blir andrahandsuppgifter. Det är ibland även svårt att veta vad som innefattas i begrepp och statistik som rör barnvårdsarbetet i de olika länderna vilket kan göra det svårt att göra helt korrekta jämförelser.

2.8 Tidigare studier inom området

Idag finns relativt lite forskning om det konkreta sociala arbetet på individnivå utifrån ett nordiskt perspektiv. Det har påbörjats forskning inom nordisk komparativ forskning, men huvudsakligen utifrån ett historiskt perspektiv (Åmark, 2004). Det konkreta sociala arbetet har tidigare studerats ur både organisatoriskt liksom ur ett psykologiskt och socialpsykologiskt perspektiv. Däremot har det inte gjorts jämförande studier av det konkreta sociala arbetet i Norden.

Gabriel Oxenstierna (1997) är en av de forskare som studerat det konkreta sociala arbetet. Hans avhandling behandlar socialtjänstens förutsättningar för barnvårdsarbete. Ur socialsekreterarnas perspektiv studerar han familjernas situation, organisatoriska förhållande i arbetet och resultatet av arbetet. Dessutom studerar han familjernas uppfattning om sin egen situation och den hjälp de fått. Oxenstiernas avhandling resulterar i ett resonemang kring socialsekreterarnas och klienternas olika perspektiv av hur kontakten fungerar. För socialsekreterarna är samarbete och enighet viktigast, dessutom betonar de motivationen. För familjerna tycks det viktigaste vara att de själva tagit initiativ till kontakten, därefter är inflytande i kontakten viktigt. Detta resultat hoppas Oxenstierna kan bana väg mot en strävan till demokratisering av socialtjänstorganisationerna som en förstärkning av klienternas position. Han menar att ökat klientinflytande skulle kunna ge mer tillfredsställda klienter.

Gunvor Andersson forskar vid Lunds universitet, Socialhögskolan, kring barn i samhällsvård och socialtjänstens insatser för barn och har bland annat skrivit *Socialt arbete med små barn* (1991). Vidare har hon även forskat

inom barns uppväxtmiljö och modern barndom ur ett nordiskt perspektiv samt barn och vardagsliv. En annan forskare vid Socialhögskolan i Lund är Claes Levin som bland annat studerat människobehandlande organisationer och social barnavård. Han är dock främst inriktad på de organisationer som berör institutionsplaceringar (se bl.a. Levin, 1998) men har liksom vi en inriktning på modern organisationsteori. I Norge är främst Turid Vogt Grinde en framträdande forskare inom barnavårdsområdet (se bl.a. Grinde, 1989).

Det finns några tidigare studier i Sverige som är gjorda av den s.k. vinjettmetoden och även tvärnationella studier, men däremot inga jämförelser mellan de nordiska länderna. Vinjettmetoden har använts i en större omfattning i USA och England men är relativt ny i Sverige. En av de vinjettstudier som gjorts i Sverige är en tvärkulturell studie mellan Sverige och England av Brunnberg, Soydan och Ståhl (1994). Studien undersöker socialsekreterarnas inställning till och handläggning av inhemska och invandrade klienter i barnavårdärenden. En annan vinjettstudie är gjord av Marianne Skytte (2002). Författaren undersöker vilken betydelse det har för danska socialarbetares värderingar och handlingar i barnavårdsarbetet, att ett barn och dennes familj har utländsk bakgrund.

Professor Haluk Soydan har i samband med socialtjänstforum, en konferens i Göteborg i april 2004 skrivit en rapport som redovisar resultatet av en vinjettstudie gjord i fem länder. Denna rapport är en reviderad version av IMS² utkommande slutrapport. Målet med den genomförda vinjettstudien är att beskriva och jämföra det sociala arbetet med barn i Danmark, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA (Texas). Studien använder sig av två vinjetter, vilka som vi tidigare nämnt, ligger till grund för utformningen av våra vinjetter. I samarbete med Skytte syftar studien delvis till att undersöka om etnisk minoritetsbakgrund påverkar det konkreta barnavårdsarbetet, men även att jämföra socialt arbete med barn överlag. Studiens resultat visar tydligt att socialarbetare fattar olika beslut med utgångspunkt från en och samma vinjett. Den visar också att socialarbetare lägger tyngdpunkten på olika moment när de värderar ett fall samt beslutar om tidpunkt för insatserna. De moment som är mest framträdande i Storbritannien är samarbete, i Tyskland är tidiga insatser kännetecknande och i Texas är det de informella nätverken. Danmark ses ha en familjeinriktning i sitt arbete. De har i vinjettens första fas kontakt med både familj och barnomsorg. I fas två förs en diskussion med familjen och

² Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete

det finns ett samarbete med barnomsorgen. I sista fasen av vinjetten sker sedan större insatser kring barnet såsom placering och insatser av specialister. Sverige kännetecknas av rådgivning och information där man i första fasen har kontakt med familjen och uppgiftslämnare. Därefter informerar man föräldrarna samt har vissa stödsamtal. Insatser och placering av barnet sker i vinjettens tredje fas.

Francesca Österberg, Eva Wähländer och Pia Milton (1999) har gett ut en vinjettstudie från Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) om barnavårdsutredningar i sex svenska kommuner. Syftet med studien är att beskriva och jämföra olika verksamheters utredningsprocesser med fokus på skillnader i bedömning och tillvägagångssätt. De har kunnat se vissa gemensamma mönster i arbetssätten men också stora variationer, både inom och mellan verksamheterna. Projektkommunerna är indelade i två olika kategorier antingen som integrerade eller specialiserade. De integrerade är att man inom Individ- och familjeomsorgen arbetar med fler än en målgrupp, de vill säga socialarbetarna handlägger alla typer av ärenden. De specialiserade verksamheterna inriktar sig särskilt till klienter med vissa problembilder. Hälften av kommunerna ansågs vara integrerade och hälften specialiserade. Studiens resultat visar bl.a. att de specialiserade verksamheter tenderar att börja utreda tidigare och använder i högre grad tvång, jämfört med de integrerade. I de specialiserade organisationerna beslutar man i högre grad om mer ingripande insatser i form av institutionslösningar och tvångsomhändertaganden. I de integrerade organisationerna föreslås skiftande lösningar i familjens miljö. Studien har inte kunnat finna några gemensamma procedurer inom barnavårdsärenden vilket betyder att utredningen kommer att utföras olika beroende på vilken socialarbetare klienten möter (Östberg m.fl. 1999).

Tommy Lundström och Åke Bergmark (1998) har studerat metoder i socialt arbete angående insatser och arbetssätt inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Sverige. Utfallet från barnavårdsområdet visar inte på något entydigt mönster. Det vanligaste svaret de fått i sin undersökning är att insatser i hemmet är vanligt förekommande. Detta visar på att företrädare ges till insatser i och kring hemmet, snarare än att barnet skiljs från sin närmiljö. Kontaktfamilj är en annan vanlig form av insats. Den metod som ses som vanligast inom barnavård är nätverksarbete och samarbetsamtal.

2.9 Fortsatt framställning

I nästkommande kapitel kommer vi att ta upp de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för vårt arbete. Kapitel fyra inleds med en beskrivning av ländernas organisering och lagstiftning av det sociala arbetet. Vi önskar ge en bakgrundsbild för att öka förståelsen av hur det konkreta arbetet är organiserat. Kapitlet går därefter in på de undersökta kontorens organisering av barnvårdsarbetet och vi redovisar den statistik och de problemområden som vi sammanställt utifrån vår datainsamling. Kapitel fem redogör för undersökningresultatet från vinjetten, därefter följer en sammanställning av de genomförda intervjuerna i kapitel sex. Uppsatsen avslutas med en analys av det insamlade materialet utifrån studiens syfte och teoretiska utgångspunkter. Slutdiskussionen ger en samlad bild av undersökningen och vidgar perspektiven inför fortsatt forskning.

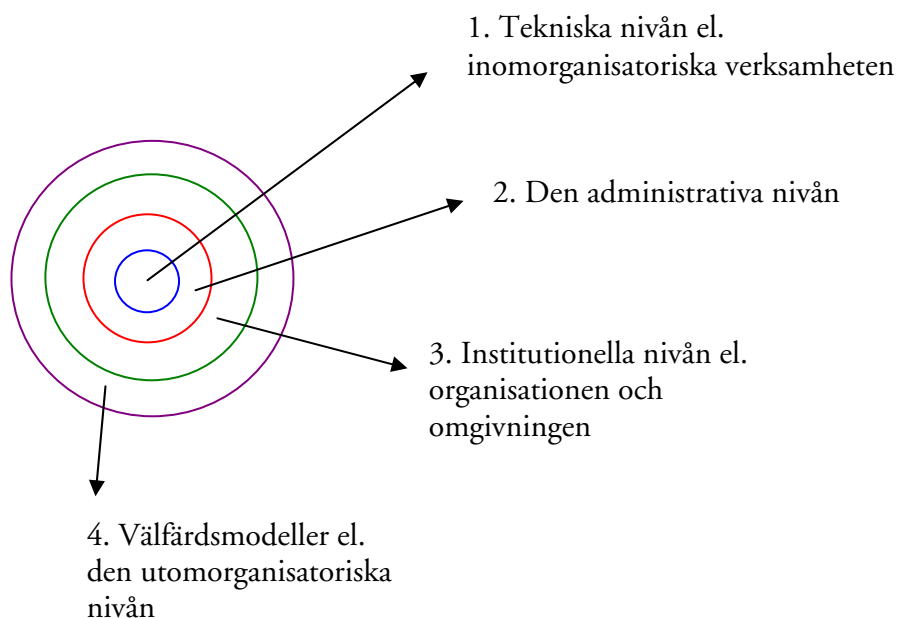
3. Teori

För att beskriva och förstå det sociala arbetet kan man, som Lundström & Sunesson (2000) skriver, undersöka hur det är organiserat. Att se hur regler, maktförhållanden och hur det konkreta arbetet påverkar beslut är också en uppgift för denna studie. I detta kapitel kommer vi att ta upp de här frågorna utifrån teorier om ”människobehandlande organisationer”, en försvenskning av Yeheskel Hasenfelds term ”*human service organisations*” (Lundström & Sunesson, 2000, s 64). Hasenfeld (1992) beskriver att människobehandlande organisationer är speciella i jämförelse med andra organisationer eftersom de har människor som råmaterial. Vi har valt att främst inrikta oss på de organisationsteoretiker som hör hemma inom den inriktning som kallas för modern institutionell organisationsteori eller nyinstitutionell organisationsteori. Vi kommer också att diskutera olika välfärdsmodeller för socialt arbete. Vi avslutar med resonemang om inomorganisatoriska förhållanden utifrån begreppen makt, handlingsutrymme och gräsrotsbyråkrater. Våra val av teorier kan kopplas till Talcott Parsons modell av de olika nivåerna som finns i en organisation.

Johansson (1997a) beskriver med hjälp av Talcott Parsons begreppsapparat tre olika nivåer i organisationen. Den ”tekniska nivån” utmärks av att vara organisationens kärna, där de egentliga arbetsuppgifterna genomförs. ”I klientrelaterade organisationer utgörs denna kärna av gräsrotsnivån” (Johansson, 1997a, s 145). Här finner vi det Johansson beskriver som den inomorganisatoriska verksamheten i organisationen och vad som påverkar själva mötet med klienten. I denna studie har vi valt att enbart titta på socialarbetarnas handlingsutrymme och makt, dock inte i mötet mellan socialarbetare och klient.

Den andra nivån utgörs av administrativa uppgifter som styr den tekniska nivån. En nivå som vi inte går in så mycket på i denna studie utan fokuserar istället på den tredje, den ”institutionella nivån”. Denna nivå står för den övergripande sammanlänkningen av organisationen med omgivningen, där frågor kring bl.a. legitimiteten behandlas. Eftersom de inomorganisatoriska förhållandena påverkas av vad som sker utanför myndigheterna (Johansson, 1997a), vill vi även komplettera med teorier som kan förklara relationen mellan organisationen och omgivningen, något som vi beskriver i avsnittet om den nyinstitutionella organisationsteorin. Utifrån dessa tre nivåer har vi valt att utöka modellen med en fjärde nivå, som vi benämner välfärdsmodeller eller som den utomorganisatoriska nivån (se figur på nästa sida). Hur ländernas välfärdspolitik är utformad kan därav inverka på hur organisationen är uppbyggd och hur det konkreta arbetet utförs. Vi vill

därför ta upp några teorier kring de olika välfärdsregimer som förekommer, liksom några av de författare som menar att dessa teorier är förlegade. Alla nivåerna påverkar varandra i någon mening och är därför viktiga att ta med i denna studie.



3.1 Välfärdsmodeller

Gösta Esping-Andersen är en av de mest omskrivna teoretiker som delat in socialpolitik efter samspelet mellan stat, marknad och familj. Beroende på hur detta arrangemang ser ut har Esping-Andersen definierat olika kategorier av välfärdsstater. I boken *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) skriver han om den liberala välfärdsstaten, den korporativa samt den socialdemokratiska välfärdsstaten.

Den liberala modellen karaktäriseras av behovsprövad socialhjälp med få universella lösningar. Staten uppmuntrar marknaden till privata välfärdslösningar och fyller bara i luckor när de privata inte räcker till. Det offentliga arbetar sällan förebyggande och tillhandahåller bara en minimistandard av ekonomisk trygghet. I den korporativa välfärdsstaten garanteras ett minimum av social trygghet, men inte för alla. Staten träder endast in då familjen inte själv klarar av att försörja sig. De sociala förmånerna är ofta knutna till yrket och staten överlåter mycket utav välfärdsansvaret till religiösa och frivilliga organisationer.

Den tredje modellen är den socialdemokratiska välfärdsstaten som bygger på universella, offentliga lösningar och kännetecknas av ekonomiska

transferringssystem. Det kanske mest karakteristiska draget är kopplingen mellan arbete och välfärd, då modellen bygger på full sysselsättning. Till skillnad från de andra två modellerna satsar den socialdemokratiska på förebyggande arbete och garanterar allmänheten relativt hög levnadsstandard. Staten är stark och har genom kommunerna ett stort ansvar för det sociala arbetet (Esping-Andersen, 1990). Med hjälp utav dessa välfärdstypologier har Walter Lorenz (1998) analyserat olika länders sätt att organisera socialt arbete och talar bland annat om en skandinavisk modell, som är nära förknippad med Esping-Andersens socialdemokratiska. I den skandinaviska modellen beskriver han bl.a. att socialarbetarna till stor del är anställda inom den offentliga sektorn. Den kommunala socialtjänsten har här ett stort ansvar för stöd- och biståndsåtgärder inom det sociala arbetet (Lorenz, 1998). Den skandinaviska modellen debatteras dock ibland eftersom det finns en interventionsbenägenhet med en tradition av tvångsvård (Hessle & Vinnerljung, 1999).

Debatten om en skandinavisk modell har gjort att exempelvis välfärdshistoriker har kommit fram till formeln: en nordisk modell med fem undantag. (Åmark, 2004). Andra författare och teoretiker menar att en ökad globalisering håller på att suddas ut nationella olikheter (Penna, Paylor & Washington, 2000; Pugh & Gould, 2000) och frågan är då om det också påverkar utvecklingen av de nordiska välfärdsstaterna? Abrahamson (2001) resonerar kring detta och visar att de nordiska länderna lägger allt större vikt vid samarbetet mellan välfärdsinstitutioner och marknaden. Han benämner detta som en så kallad "välfärdspluralism", där frivilligsektorn får ta större ansvar, likaså familjen vilket innebär ett större ansvar för den enskilde (Abrahamson, 2001, s.12). Andra författare så som Larsen & Möller (2004) menar att nya ekonomiska villkor och idéer har medfört mindre 'rena' modeller (s 132).

Välfärdsmodeller är ett försök att ge en bild av hur socialt arbete bedrivs i olika länder, men rör sig endast på en makronivå. Därför vill vi också ta hjälp av de moderna organisationsteorierna för att få en ökad förståelse.

3.2 Nyinstitutionell organisationsteori

Eftersom flera av de teoretiker som vi valt att utgå ifrån hör hemma i den nyinstitutionella organisationsteorin vill vi ge en kort beskrivning av vad teorin som helhet går ut på. John Meyer och Brian Rowan är grundare av tankemodellen. I korthet innebär den att man särskilt uppmärksammar hur organisationen måste vara i ständigt samspel med den sociala omgivningen

för att legitimera sin existens (Johansson, 1997a). Organisationer har ett krav på anpassning utåt, och omgivningen påverkar informella regler och rutiner för godtagbara handlingssätt som formuleras i organisationen (Johansson, 1997a). Reglerna i sin tur påverkar organisationens inre struktur och det praktiska arbetet som utförs i dem.

Traditionella organisationsteorier utgår ifrån att regler är rationella och tar den formella strukturens legitimitet för given, något som enligt Meyer och Rowan inte stämmer. Organisationen påverkas av olika meningssammanhang som skapas i samhället av den sociala interaktionen med till exempel professionella grupper, politiker, lagar och massmedia. Meyer och Rowan kallar dessa meningssammanhang för 'rationaliserande myter', vilka enligt Johansson snabbt införlivas i organisationen (Johansson, 1997a, s 142). Det sker som en slags överlevnadsstrategi för en organisation som är beroende av sin legitimitet. Strävan mot denna strukturella symbios med omgivningens rationaliserade myter kallas även "institutionell isomorfism" (Johansson, 1997a s 143).

Johansson (1997a) för ett liknande resonemang då han menar att gräsrotsbyråkrater är beroende av samhällets stöd och är känsliga för politiska skiftningar. Med andra ord upprätthålls legitimiteten genom att "organisationen anpassar sig till dominerande normsystem och rådande kulturer snarare än därför att den kan uppvisa faktiska resultat" (Lundström & Sunesson, 2000, s 71).

3.3 Organisationer och makt

Organisationer har makt och genom organisationer fördelas maktresurser. Göran Ahrne (1999) beskriver organisering som en av de mest primära mänskliga handlingsformerna och anser därmed att analysen av hur människors interaktion organiseras, är central för att förstå samhällsutvecklingen. Organisationer har regler och resurser, men som Ahrne (a.a.) skriver kan de varken tala eller se. När organisationer gör något så är det alltid individer som handlar. De kan inte handla på eget bevåg men på organisationens vägnar. Johansson (1997b) beskriver detta som att organisationsmedlemmen inte enbart agerar som en "styrd robot", men inte heller helt på egen bevåg (s 7). Man kan därför tala om organisatoriska kentaureer³ som delvis är människor och delvis organisationer (Ahrne, 1999). Det blir svårt att förstå mänskligt handlande utan att relatera det till den

³ Ett sagoväsen med en människas huvud och överkropp och i övrigt hästkropp.

organisatoriska kontexten och för att förstå organisationer måste man också ta de mänskliga aktörerna i beaktande (Ahrne, 1994).

Johansson menar att: ”Organisationer handlar i någon mening om makt, och makt handlar i någon mening om organisationer” (Johansson, 1997a, s 87). Han understryker att makt inte är något man ‘har’ utan makt kan snarare ses som något som i varierande grad inryms i de flesta sociala relationer (Johansson, 1997b, s 41). Det betyder att makt således inte kan ses utan sitt sammanhang, utan är som Johansson beskriver det ”kontextbundet” (1997b, s 41).

Hasenfeld (1992) anser att förhållandet mellan socialarbetare och klient är av största vikt för effektiviteten i det konkreta arbetet. Hasenfeld menar dock att relationsaspekten har överskattats och maktaspekten underskattats i det sociala arbetet. Detta är något han ser som gemensamt för de flesta hjälpande professioner. Författaren menar att professionella socialarbetare har tillgång till specialiserad kunskap. Dessutom använder de sig av sina interpersonella färdigheter, som förmågan att utveckla empati (a.a.). Utöver detta använder de sig av en slags legitim makt, vilken grundar sig på dominerade kulturella värderingar och normer. Men enligt Hasenfeld är socialarbetarnas viktigaste maktresurs den service och de resurser som kontrolleras av organisationen som de arbetar i. Hasenfeld (1992) menar, i likhet med Ahrne, att socialarbetarens agerande i hög grad är förknippad med den organisatoriska kontext som de arbetar inom. Exempel på detta kan vara hur organisationen kontrollerar beslutsfattande och sätter upp mål för verksamheten. Individuella värderingar och intressen är underordnade den policy som organisationen tagit fram. Denna sätter även gränser för hur socialarbetaren kan använda sin makt. Hasenfeld poängterar organisationens makt över socialarbetaren men understryker att organisationens makt är formad av omgivningen som den befinner sig i. Ahrne (1999) skriver också att organisationer är de främsta källorna till makt och makt kan då både vara förmågan att få saker gjorda liksom att inte få saker gjorda.

Socialarbetare är tjänstemän i särskild typ av organisation, som Michael Lipsky (1980) har valt att benämna gräsrotsbyråkratier. Hasenfeld visar att organisationen har makt över socialarbetarna, men vilket inflytande har socialarbetarna som gräsrotsbyråkrater? Detta kommer att beskrivas närmare i kommande avsnitt.

3.4 Gräsrotsbyråkrati

En byråkrati är de tjänstemannaorganisationer som ska utforma politiska beslut eller förverkliga politiska mål efter bestämda lagar och regler (Lundström och Sunesson, 2000). Hit räknas socialtjänsten och andra organisationer där socialt arbete utförs (a.a.). I denna typ av organisation arbetar tjänstemän som kan ta hand om det dagliga arbetet, så kallade "gräsrotsbyråkrater". Termen är en översättning av *street-level bureaucracy* som introducerades av Lipsky (1980). Han menar att de offentligt anställda i dessa typer av organisationer inte bara har direktkontakt med medborgarna i sitt dagliga arbete, utan även har en avsevärd handlingsfrihet i sitt utförande: "Public service workers who interact directly with citizens in the course of jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work" (Lipsky, 1980, s 3).

Gräsrotsbyråkrater kan enligt Lipsky arbeta relativt självständigt och kan på så vis skapa en egen policy i det dagliga arbetet. Handlingsutrymmet innefattar möjlighet att fatta beslut som påverkar vad för slags service klienten får. Lipsky (1980) hävdar att gräsrotsbyråkrater därför har en omfattande makt i förhållandet till klienterna, vilket han utvecklat till en tes: de beslut som fattas av gräsrotsbyråkrater i vardagen blir offentligheternas politik (a.a.). Han menar att man inte enbart kan se till landets lagar och regler för att förstå dess socialpolitik, utan det görs bäst genom att studera gräsrotsbyråkraternas arbete och beslut (Lipsky, 1980). Åsikterna går isär om huruvida Lipskys argument fortfarande håller, då mycket har förändrats sedan undersökningarna gjorts (bl.a. Evans & Harris, 2004). Lipskys teorier är dock intressanta i sitt sammanhang då de belyser den svårhanterliga situation socialarbetare befinner sig i.

Gräsrotsbyråkraternas arbete utmärks av att de i kontakten med klienten klarar av att göra individuella tillämpningar av generella regler och direktiv. Man måste i och med det ge gräsrotsbyråkrater ett visst handlingsutrymme för att de ska kunna åstadkomma detta, samtidigt som de därmed blir mer svårkontrollerade (Lipsky, 1980). Att de är svårkontrollerade skriver Johansson (1997a) hänger samman med deras position i organisationen. De har en "dubbel" roll i organisationen då de har att hantera å ena sidan förstahandsuppgifter från klienten, å andra sidan kunskapen om de organisatoriska möjligheter som står till buds för klienten. En dubbel roll som de är ensamma om att ha i organisationen. Lipsky (1980) menar att gräsrotsbyråkraterna rutiniserar vardagen och utvecklar interna normer och en lokal kultur för att underlätta arbetet då det är påfrestande att ha en

sådan roll i organisationen. En annan sorts funktion som socialarbetarna har gentemot klienterna är att vara både hjälpare och kontrollanter.

Joel Handler diskuterar begreppet handlingsutrymme (1992) som han anser vara ganska svårdefinierat. I princip handlar det om upplevelser av valmöjligheter. Han menar att trots att många arbetare känner sig bundna till regler så tas många viktiga beslut på relativt låg nivå i organisationer (Handler, 1992). Tony Evans och John Harris (2004) menar att handlingsutrymme inte existerar utan omgivningens restriktioner, det är således ett relativt begrepp. Vilket de exemplifierar genom att jämföra handlingsutrymme med hålet i en ”donut”, som inte existerar utan munken runt om.

I vissa avseende kan teorierna anses motsägelsefulla, då bland annat Hasenfeld och Lipsky har olika syn på socialarbetarnas inflytande och organisationers makt. Vi anser att detta visar på att socialarbetarna har en viss makt men det är också viktigt att inte bortse från organisationen och omgivningens betydelse. Med detta lämnar vi nu teorierna för att gå in på vår empiri. Det nästkommande kapitlet belyser organiseringen av socialt arbete och mer specifikt de kontor vi undersökt.

4. En bakgrundsbild

4.1 Organiseringen av socialt arbete

I Sverige har socialdepartementet det övergripande politiska ansvaret över frågor som rör samhällets välfärd. Socialstyrelsen har i sin tur tillsynsansvaret över socialtjänsten. På lokal nivå är det kommunerna som har ansvaret för förvaltningen av socialtjänsten. Inom kommunen finns olika nämnder med förtroendevalda ledamöter som ansvarar för att deras verksamhet bedrivs enligt de mål och riktlinjer och inom den budget som kommunfullmäktige har bestämt. En del kommuner har indelats efter geografiska områden, ofta i kombination med antingen specialisering eller generalisering av det sociala arbetet på individnivå (Brunnberg m.fl. 1994). Socialtjänsten sorterar ofta under en s.k. socialnämnd som ansvarar för bland annat akuta ärenden (där ordförande gör första bedömningen). Socialkontoren ansvarar för att utreda och föreslå samt i vissa ärenden fatta beslut om insatser inom individ och familjeomsorgen. På kommunal nivå finns dock ingen enhetlig organisering av socialkontoren. Det kan variera mellan kommunerna och även inom kommunen om det finns en eller flera förvaltningar. Det innebär också att organiseringen av t.ex. barn- och ungdomsarbetet kan se olika ut.

Norges sociala välfärdssystem har många likheter med det svenska. Men det vi i Sverige ofta benämner barn- och ungdomsenheten är i Norge en fristående enhet vid sidan av socialtjänsten. Denna förvaltning går under namnet "barnevernet". Barnevernet ligger under "Barne- och familie-departementet" medan socialtjänsten ligger under "Arbeids- og sosial-departementet". Barne-, ungdoms- och familieetaten, tre olika förvaltningar, består av 15 regionala barnevernsmyndigheter och en central. Den centrala "barnevernstjenesten" i kommunen skall bistå de regionala barnevernkontoren med rekrytering av fosterhem, juridiska frågor och behandlingsinsatser. Förvaltningarna har också ansvar för att godkänna privata och kommunala institutioner som nyttjas efter barnevernslagen (Regeringens hemsida). Särskilda föreskrifter gäller för Oslo kommun där bestämmelser om statliga regionala barnevernsmyndigheter inte kommer till användning, då ansvaret för dessa uppgifter har överförts till Oslo kommun. I kommunerna finns även en fylkesnemnd, en sorts länsnämnd där alla beslut om vård av barn utanför hemmet fattas. Ett första beslut om akutplacering kan dock tas av barnevernets avdelningschef (barnevernsledaren). Nämnderna administreras av fylkesmannen, motsvarigheten till den svenska landshövdingen. Nämnderna leds av en jurist, två ledamöter

som är sakkunniga samt av två lekmän. Tanken är att juridisk kompetens, barnkunskap och lekmanasynpunkter skall kombineras (Hindberg, 1998).

4.2 Förvaltning och lagstiftning

I Sverige styrs socialtjänsten av socialtjänstlagen (SoL), lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lag om vård av missbrukare (LVM) samt av förvaltningslagen. Socialtjänsten ansvarar för att utreda och besluta om insatser inom individ- och familjeomsorgen. Den har till uppgift att särskilt uppmärksamma barn som hamnat eller riskerar att hamna i ogynnsam utveckling och ge dem skydd och stöd och, om hänsyn till den unges bästa kräver det, vård och fostran utanför hemmet (5 kap. 1 § SoL). Utmärkande för socialtjänstlagen är att frivillighet och självbestämmande alltid ska vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden, liksom att barnets bästa ska komma i främsta rummet (Nordström & Thunved, 2002). SoL är en så kallad ramlag där de övergripande målen är jämlikhet, solidaritet och trygghet. Kommunerna har enligt denna lag en stor frihet vid val av tillvägagångssätt och kan anpassa insatserna efter skiftande behov och önskemål (a.a.). Finns det däremot klara indikationer för att en ogynnsam utveckling för barnet inte kan förhindras, har socialnämnden en möjlighet att gå vid sidan av föräldrarnas samtycke och bereda den unge vård (Nordström & Thunved, 2002). Sådana insatser regleras av LVU, som således kompletterar SoL när de frivilliga insatserna är otillräckliga (a.a.).

I Norge åligger det kommunen att ha en barnevernstjenest som utför det dagliga löpande arbetet i enlighet med barnevernslagen. Barnevernstjenesten ska ge råd och vägledning, fatta beslut efter lagen eller förbereda ärenden för behandling i fylkesnemnden samt sätta i gång och följa upp insatser (Regeringens hemsida). Lagen om barnevernstjenester trädde i kraft i januari 1993 och avlöste då en lag från 1953. Det statliga ansvaret för barnevernet överfördes 1989 från Sosialdepartementet till Barn- och familjdepartementet. Därefter togs beslut om att inte lägga fram barnevernslagen som en del av en samlad sociallag utan som en egen lag. Bakgrunden till detta var att man särskilt ville lyfta fram utsatta barn och ungas livssituation (Ofstad, 1994). Lagen beskriver villkor för när det offentliga kan gripa in med insatser och exempel på vilken insats som skall användas, liksom regler för ärendehantering. För övrigt gäller också förvaltningslagen för ärenden enligt barnevernslagen. Av lagens förarbeten framgår att ett mål med lagen har varit att ”styrke den private parts rettsikkerhet i barnevernsaker” (Ofstad, 1994, s 16). Av detta skäl ligger beslutsrätten i bekymmersamma ärenden hos fylkesnemnderna eftersom de

leds av en jurist samt har sakkunniga ledamöter. Både socialtjänsten och föräldrarna skall i ärenden hos fylkesnemnden representeras av advokat och förhandlingarna skall i största möjliga utsträckning följa de proceduella principer som gäller för domstolarna (Hindberg, 1998).

Målet med lagen är att tillsäkra att barn och unga som lever under förhållanden som kan skada deras hälsa och utveckling, får nödvändig hjälp och omsorg i rätt tid, samt att bidra till att barn och unga får trygga uppväxtvillkor (§ 1-1 lov om barnevernstjenester). I fjärde kapitlet i lagen, särskilda insatser, finns en paragraf som lyfter fram att hänsyn skall tas till barnets bästa. I detta kapitel finns även två paragrafer som reglerar placeringar utan samtycke. Sammanfattningsvis överensstämmer innehållet i lagen till stor del mellan länderna, men vad som skiljer den norska lagen från den svenska är de mer detaljerade beskrivningarna och anvisningarna om tillvägagångssätt och innehåll. Den norska lagen är mer tydlig än den svenska i sina uttalanden om vad som ska vara styrande för det sociala barnvårdsarbetet.

4.3 Socialkontoret i Stockholm

Den utvalda kommunen i Stockholm är organiserad så att den har en socialnämnd med tillhörande socialförvaltning. I kommunen finns fyra socialkontor och fyra socialutskott. Det socialkontor vi besökte bedriver verksamhet inom individ- och familjeomsorgen (IFO). Här finns en ekonomiavdelning för ekonomiskt stöd, vård och behandling för barn och ungdomar, vård- och behandlingsstöd för missbrukare samt handläggning av familjerättsliga frågor och familjerådgivning. Inom IFO är barn och ungdom uppdelat på två skilda enheter med var sin chef. Barnenheten ansvarar för barn från 0 till 12 år medan ungdomsenheten har ungdomar från 13 till 20 år. På barnenheten finns sex utredningstjänster, inkluderat en socialsekreterare med mottagningsfunktion. Det finns en familjehemssekreterare som ansvarar för halvårsuppföljningar samt har ett övergripande tillsynsansvar för familjehemsvården liksom en kontaktsekreterare som rekryterar nya kontaktpersoner och kontaktfamiljer. Ungdomsenheten har fyra socialsekreterare och en mottagningssekreterare. I huvudsak är de anställda socionomer, men det finns någon som är socialpedagog, båda utbildningarna är idag på 3 ½ år. Mycket utav det förebyggande arbetet, men även vissa insatser bedrivs av "Familjehuset". Familjehuset startade som ett projekt finansierat av storstadssatsningen men som bitvis införlivas i kommunens regi. Huset är en mötesplats för barnfamiljer med barn mellan 0-12 år där elva socionomer och pedagoger

arbetar. Flera har vidareutbildning i systemisk familjeterapi och de flesta har arbetat länge med socialt arbete. Målet med verksamheten är att utveckla och arbeta med förebyggande arbete. Här bedrivs ingen myndighetsutövning eller utredning.

Barnenheten har utformat ett dokument för sin verksamhet. Där står att dess uppgift är att göra professionella utredningar av barns behov, i syfte att besluta om lämpliga insatser samt att de ska vara det yttersta skydds nätet för barn i utsatta livssituationer. Vidare ska verksamheten bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet och insatserna utformas så långt som möjligt i samråd med den enskilde. I utredningsarbetet eftersträvas helhetssyn med fokus på barnperspektivet. Ungdomsenheten har i sin handlingsplan för 2004 satt upp vissa mål och delmål för verksamheten som bygger på kommunens generella mål (kommunens hemsida). Ett av målen som anknyter till goda och jämlika levnadsvillkor är trygghet med delmål som förhållningssätt/bemötande, tillgänglighet och rättssäkerhet, ett annat mål är delaktighet och inflytande.

4.4 Barnevernskontoret i Oslo

Avdelningen barn och unga har en gemensam avdelningschef samt två personalkonsulter. Avdelningen består av sju sektioner, ”kommunale barnehager”, ”skolefritidsordningener”, ”helsestasjon” och ”aktivitets-enheten”, ”støtte- og habiliteringsenhet” samt ”barnevern” och ”språkenheten”. Barnevernet motsvarar det som i Stockholms kommun kallas barn- och ungdomsenhet. Barnevernet har en barnevernschef samt tre avdelningschefer, en för varje avdelning. Avdelningarna är uppdelade efter vilken uppgift de utför, inte efter barnens ålder. ”Mottak og undersøkelsesteamet” har sex anställda, här tar man emot anmälningar, följer upp dessa samt gör utredningar. De fattar också beslut om insats, så kallat ”tiltak” för att sedan skicka ärendet vidare till ”tiltaksteamet”, som följer upp insatsen. Tiltaksteamet har 11 tjänster. Det tredje teamet är ”omsorgsteamet” med sina 3,5 tjänster. Dessa arbetar med barn och unga mellan 0-23 år som är under omsorg, det vill säga fosterhem, institutioner och andra långvariga placeringar. Nästan alla på barnevernet är utbildade barnevernspedagoger men det finns även anställda socionomer. Båda yrkesgrupperna går under yrkestiteln barnevernskonsulenter. Båda utbildningarna är på tre år men med lite olika inriktning, där barnevernspedagoger fokuserar på barn och unga. I barnevernet finns även en enhet som kallas ”miljø- og oppsøkende tjeneste”. Här finns sex anställda med varierande utbildning. De arbetar bland annat med uppsökande

verksamhet i skolor och ungdomsmiljöer samt med olika slags miljöterapi i hemmet. Det övergripande huvudmålet för barnevernet i bydelen är att de barn och unga som lever i otrygga förhållanden ska få rätt hjälp i rätt tid av barnevernet med sina ”godt kvalificerade medarbetare” (Bydelens budgetförslag, 2005).

Av detta finner vi att kontoret i Oslo har fler anställda (21,5 tjänster) än kontoret i Stockholm (15 tjänster). Förebyggande arbete bedrivs i de båda kommunerna av en separat enhet som till viss del är sammanlänkad med socialtjänsten/barnevernet. Den största skillnaden mellan organiseringen av barnvården är att Norges barnvård bedrivs skilt från socialtjänsten och har en särskild barnvårdslag. Utöver detta är de enskilda kontoren i studien förhållandevis lika då båda kan ses som specialiserade eftersom man valt att dela upp arbetet mellan olika enheter. Vi anser dock att kontoret i Oslo har en högre grad av specialisering eftersom de inom enheten gjort tre ytterligare uppdelningar. Detta sammanhänger i sin tur med hur de olika ländernas lagar och kontorens uppsatta mål är reglerade. Att man i Oslo valt att fokusera på att insatser ska ges i rätt tid, har kommit till konkret uttryck genom att de har en enhet som enbart arbetar med detta område. Något motsvarande finns inte i den undersökta stadsdelen i Stockholm, vars mål är fokuserat på utredningsarbetet och vikten av frivillighet.

4.5 Statistik och budget

Vi vill här redogöra för det material som vi sammanställt genom insamlad data kring befolkningssammansättning och kontorens budget.

I upptagningsområdet för socialkontoret i Stockholm bor 21 700 invånare (kommunens hemsida). Upptagningsområdet består av två kommundelar, varav den ena befolkas till 24,8 % av personer med utländsk bakgrund och motsvarande siffra i den andra är 14,1 % (siffrorna gäller år 2002). Kommunens hemsida ger en statistisk översikt över antalet barn i upptagningsområdet för 2002, då fanns totalt 5 922 barn mellan 0 - 19 år. Bydelen i Oslo kommun har 24 600 invånare, varav 28 % har utländsk bakgrund (Statistiska centralbyråns hemsida). Här finns 5 816 barn mellan 0 – 17 år boende i bydelen 2003.

Den sammanlagda budgeten för 2004 var för barn- och ungdomsenheten på kontoret i Stockholm cirka 37,3 miljoner. Av dessa går cirka 5,5 miljoner till personalkostnader och cirka åtta miljoner till öppenvårdskostnader. Cirka 23, 7 miljoner är beräknade kostnader till familjehemsvård och

institutionsvård. Barnevernet i den studerade norska bydelen har en budget på cirka 62 miljoner nok, varav cirka 12 miljoner nok är personalkostnader. Cirka fem miljoner nok är beräknade för insatser i familjerna och 44 miljoner nok till insatser utanför hemmet (valuta 1 nok = 1,102 sek, 2004-12-15).

Av detta kan vi sammanfattningsvis se att andelen invånare i de båda upptagningsområdena är snarlikt, något fler i Oslo. Antalet barn i områdena överensstämmer också. De har även liknande antal invånare med utländsk bakgrund. Bydelen i Oslo har däremot betydligt större budget, cirka 25 miljoner nok mer. Oslo har även fler anställda och högre personalkostnader. Budgeten för insatser utanför hemmet ligger i Stockholm på cirka 63 % medan de i Oslo ligger på cirka 71 % av deras totala budget.

4.6 Problemområden och insatser

Socialarbetarna på socialkontoret i Stockholm uppfattar att relationsproblem är ett vanligt problem i deras upptagningsområde. De anger även att de kommer i kontakt med många föräldrar med alkoholproblem, liksom ungdomar med haschmissbruk. I Oslo anger socialarbetarna att "rusproblem", våld i hemmet samt relationsproblem är vanliga i denna bydel. Flera socialarbetare har uppfattningen att området är ett av de tyngst belastade i Oslo kommun. I Stockholm fanns inte denna uppfattning, snarare hade man färre problem jämfört med andra förvaltningar.

Under vår vistelse på de båda kontoren har vi fått ta del av de insatser som kontoren beviljat från första januari 2004 till och med oktober 2004. I materialet från Stockholm finns inte alla insatser som beviljats internt med i statistiken. Vad som innefattas i insatserna kan även skilja mellan länderna, dessutom kan ett barn ha flera insatser. Vi anser dock att det är av intresse att ta med statistiken vi fått tillgång till, då det kan ge en kompletterande bild till vårt övriga material.

Kontoret i Stockholm har hittills i år beviljat 156 insatser, dock ej medräknat alla interna insatser. Cirka nio olika typer av insatser förekommer i det material vi har tagit del av. Den vanligaste insatsen som beviljats är kontaktperson eller kontaktfamilj, därefter kommer personligt stöd och sedan familjehemsplaceringar. LVU-placeringar samt strukturerad öppenvård kommer därefter. Andra insatser som beviljats är HVB placeringar, jourhemsplaceringar samt ekonomiskt bistånd. 2003

aktualiserades 399 ärenden varav 179 av dessa inte gick vidare till utredning. Mellan oktober 2003 och juli 2004 inleddes 106 utredningar.

Totalt har kontoret i Oslo beviljat 514 insatser till och med oktober och totalt anges cirka 19 typer av insatser. De vanligaste insatserna i Oslo är ekonomiskt stöd liksom det som benämns ”andra insatser”. Därefter kommer fosterhem med 75 beviljade placeringar eller förlängningar. I Norge kan vård beviljas kortare än sex månader i taget, det sätts upp en individuell plan för barnet där tiden för uppföljning anges, en tid som även kan variera. Besökshem, barn- och ungdomshem, tillsyn i hemmet liksom plats i förskola är andra vanligt förekommande insatser. Andra insatser som förekommer är PMT (Parent Management Training), ”stöttekontakt”, fritidsaktiviteter, ”skolefritidsordning” (SFO) och avlastning i hemmet. Till barnevernet i bydelen har 215 anmälningar inkommit i år, varav 154 gick till utredning. 65 av dessa ledde till någon form av insats, 67 har avslagits och 22 är oavslutade. Ärenden som behandlas av fylkesnämnden hittills i år är 8 akutplaceringar av barn, 2 ungdomsplaceringar samt en barnplacering.

Vi kan här se att problemområdena i de båda kontorens upptagningsområde överensstämmer till stor del, då relationsproblem och alkoholproblematiken är vanligt förekommande på båda orterna. Trots dessa likheter finns det stora skillnader i antalet insatser och utformningen av dessa. En aspekt av detta är att Oslo har en mer tilltagen budget än kontoret i Stockholm, vilken ger en större kapacitet till att bevilja fler insatser. Även om vi inte kan dra några långtgående slutsatser med vårt insamlade material, ser vi en tendens till att Stockholm är strängare i sin bedömning av vilka anmälningar som ska gå vidare till utredning och insats, jämfört med Oslo. Att man i Oslo ansåg sig vara ett av de högst belastade kontoren i Oslo bör jämföras med att kontoret i Stockholm inte är av den uppfattningen, trots att problemområdena förefaller lika. Detta kanske kan bero på att Stockholm har områden med tyngre belastning än Oslo.

5. Ett fiktivt fall

I vinjetten som handlar om fyraårige Hassan (se bilaga 2), kontaktar distriktssköterskan socialbyrån i fas ett. Hon har fått information om att pojken är ute sent på kvällarna och att föräldrarna ibland lämnar honom ensam. Socialarbetarna svarar i vinjetterna att de i hög grad anser att detta ärende skulle bli aktuellt på socialkontoret. På kontoret i Stockholm ser de flesta pojken som huvudsaklig klient (8 av 9). I Oslo anser fyra att hela familjen är den huvudsakliga klienten och fem anser att det är pojken. Många anser att det kan föreligga ett problem i denna fas men att tillförlitligheten i uppgifterna bör kontrolleras (12 av 19). På kontoret i Oslo har man en större benägenhet att se till föräldrarnas behov av stöd och hjälp.

I den andra fasen, några månader senare, får socialförvaltningen ett telefonsamtal från en granne till familjen. Hon har sett fadern slå pojken och det är inte första gången hon sett fadern vara hård mot Hassan. Nu anser de flesta i Stockholm och Oslo att det är pojken som är den huvudsakliga klienten (17 av 19) liksom att ärendet bör prioriteras (16 av 19). Den nya informationen gör även att socialarbetarna på kontoret i Stockholm ger ett ökat stöd till föräldrarna.

Sex månader senare inträffar fas tre. Hassan är då på besök hos barnvårdscentralen, där sköterskan upptäcker flera blåmärken, brännmärken och att han minskat i vikt. Föräldrarna säger att Hassan ofta ramlar och slår sig och att han har fått brännmärkena när han sprungit mot en cigarett. Alla socialarbetare är nu eniga om att det föreligger ett problem samt att något måste göras så att barnet skyddas. Misshandel och våld beskrivs vara det största problemet i både Oslo och Stockholm. Andra problem som flera tar upp, är omsorgssvikt och föräldrarnas oförmåga att tillgodose barnets behov.

5.1 Ärendets gång

Det är vanligt att socialarbetarna inleder med ett bedömningsamtal med föräldrarna och att man därefter kontaktar andra inblandade. I Oslo finns det dock en tendens till att många olika samtal sker med samarbetspartners, t.ex. daghem, barnvårdscentral och polis i ett tidigt skede. Socialarbetarna i Oslo svarar även att de i ärendets första fas skulle göra hembesök, ge råd och vägledning och tillsätta insatser, något som inte görs förrän i en senare fas i vinjetten på kontoret i Stockholm. Vid hanteringen av ärendet anser de på båda kontoren att det är viktigt att föra samtal med familjen och dess

nätverk, samt att kontakta olika samarbetspartner för att inhämta ytterligare information. Kontoret i Oslo visade större benägenhet än kontoret i Stockholm att ta reda på om föräldrarna tidigare varit aktuella inom socialtjänsten, liksom om fadern polisanmälts för misshandel.

Under ärendets andra fas föreslår flera socialarbetare olika insatser som kan vara aktuella. I något högre grad föreslås flera insatser vid kontoret i Oslo, medan socialarbetarna i Stockholm fokuserar mer på själva utredningen. Efter att pojken påträffats med blåmärken och brännmärken i vinjettens tredje fas anser många att det är relevant med en läkarundersökning, samt en polisanmälan om det inte tidigare gjorts. Några på kontoret i Oslo anser att de i detta läge har tillräckligt med information för att fatta beslut i ärendet. Det är många som nu menar att det är rätt tidpunkt för en placering av pojken utanför hemmet (17 av 21). De flesta vill uppmuntra föräldrarna till en frivillig placering men om detta inte går anser socialarbetarna att en ”omsorgovertakelse”/LVU blir nödvändigt. Sex personer väljer dock att avvakta, tre på vardera kontor.

5.2 Val av insatser

Det finns en benägenhet till att skriva mer fylliga svar i Oslo än i Stockholm. Socialarbetarna i Oslo har angivit flera olika typer av insatser (totalt 13 stycken) samt ger fler alternativ i ett och samma svar. Exempel på insatser som kan förekomma i Oslo är råd och stöd, PMT (Parent Management Training), plats i förskola samt familjerådgivning. Dessutom nämns ”ansvarsgruppemøte”, en insats i familjen där familjen och socialarbetaren har ett ”kontrakt” på hur ofta de ska träffas och ha möten tillsammans med t.ex. skola och andra inblandade. ATV (Alternativ Till Våld) är en annan form av insats som står för alternativ till våld och kan vara en insats för både barn och föräldrar. Utöver detta föreslår socialarbetarna i Oslo ofta att man ska använda sig av miljöterapeuter som finns att tillgå i det uppsökande teamet. Något som nämns mer sällan är tillsyn i hemmet, utredningshem, barn- och ungdomspsykiatri och besökshem.

I Stockholm är de vanligaste insatserna familjebehandling i hemmet och kontaktfamilj. Andra insatser som nämns är föräldrautbildning, råd och vägledning samt barn- och ungdomspsykiatri och Familjehuset. Under vinjettens andra fas är socialarbetarna i stort sett överens om att pojken kan bo kvar i hemmet med en kontaktfamilj, eller kontaktperson som stöd. På båda kontoren föreslås insatser i hemmet fram till vinjettens sista fas, då

placering anses bli nödvändigt. Ett par av socialarbetarna kan tänka sig placering i fas två.

5.3 Vinjettsammanställning

För att underlätta läsningen har vi sammanställt en tabell av de tre faserna i vinjetten.

Tabell 1. En jämförande sammanställning av vinjettfallet

	Stockholm	Oslo
Fas 1	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus på pojken - Inleder med bedömningssamtal med främst föräldrar - Samlar information från många t.ex. nätverk och samarbetspartners 	<ul style="list-style-type: none"> - Större fokus på hela familjen, ger även hjälp och stöd - Inleder med bedömningssamtal och samlar information t.ex. från nätverk - Gör hembesök och sätter in insatser
Fas 2	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus på utredningen - Ökat stöd till familjen - Föreslår vissa insatser 	<ul style="list-style-type: none"> - Anger många olika typer av insatser - Insatser i hemmet vanligt
Fas 3	<ul style="list-style-type: none"> - Insatser - Placering nödvändigt - Uppmuntrar till frivillighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Insatser - Placering nödvändigt - Uppmuntrar till frivillighet

Typiska drag:

Informationssökande/
Utredning

Tidiga insatser
Fokus på familjen

6. Kontorens konkreta arbete

I detta kapitel kommer vi att presentera resultatet från våra intervjuer från de båda kontoren. Vi har valt att redovisa materialet från Oslo och Stockholm i separata avsnitt med avsikt att underlätta läsningen.

6.1 Utredningsarbetet i Stockholm

På vardera enhet finns en person med en mottagningsfunktion, som gör en första sortering av vilka ärenden som ska gå vidare till utredning. Båda cheferna berättar i intervjuerna att när ärenden väl öppnas så är de allvarliga och de flesta leder till någon form av insats eftersom den första bedömningsfasen görs noggrant. De intervjuade socialsekreterarna beskriver att deras arbetsuppgifter främst handlar om utredning. De försöker kartlägga vilka resurser som finns och inte finns runt barnet eller ungdomen. Men även att hitta en lösning med insatser som passar för att sedan följa upp de insatser som beviljats. Socialarbetarna arbetar alltid två och två i utredningsärendena och ibland även under insatsärendena. I genomsnitt har socialsekreterarna cirka sex utredningar som de är huvudhandläggare av och lika många som de är delhandläggare i. Många anser att de har en rimlig mängd ärenden. På barnenheten har de runt 10 insatsärenden var, medan de på ungdom har runt 20. På båda enheterna har de extern vägledning, två timmar varannan vecka. Utöver detta beskriver de att de har ärendedragning en gång i veckan då det finns möjlighet att diskutera med enhetsgruppen.

I Sverige har socialsekreterarna fyra månader på sig att göra en utredning. På kontoret i Stockholm är det många av socialsekreterarna som talar om just utredningsarbetet när vi ställer frågor kring deras konkreta arbete. En av de anställda på barnenheten berättar att hon alltid inleder med att informera föräldrarna om att en utredning har påbörjats. Att ”få med föräldrarna på tåget” anser hon vara viktigt både för att de ska känna sig delaktiga och för att rädslan för socialtjänsten ska minska, samt att få en bra kontakt med barnet ”ja, det är ju det man strävar efter” säger hon i intervjun (3). Flera av socialsekreterarna nämner vikten av att samla information och en av intervjupersonerna berättar,

man samlar information så mycket man kan och hör efter och försöker se vilka som är problemen och vad det är man faktiskt behöver hjälp med, och så efter det, sen så tar vi beslut om vi ska tillätta insatser eller inte (7).

Chefen för ungdomsenheten anser att man på deras kontor gör ordentliga utredningar ”våra utredningar är ofta längre, gedigna, dom är verkligen utredda” (4). Ytterligare något som poängteras av många är vikten av frivillighet.

Alla dom här insatserna som vi har är ju frivilliga, vi kan ju liksom inte tvinga någon till någonting, vi kan ju bara rekommendera och då är det klart att dom kan säga tvärnej, det vill jag inte, då kan man inte göra så mycket (3).

Kvalificerad kontaktperson är det många som nämner som en vanlig insats, liksom områdets lokala öppenvårdsprojekt. Att köpa in dagbehandling med integrerad skola är något som ungdomsenheten också använder sig en del av. En socialarbetare beskriver att en insats antingen avslutas för att den har fyllt sin funktion eller för att den inte längre fungerar och det finns skäl att byta insats. Hon menar även att en insats inte ska pågå hur länge som helst och att de måste ”få prova att stå på egna ben” (3), något som även socialsekreteraren på ungdomsenheten säger,

målet ska ju vara att man inte behöver sin insats längre. Det är ju inte meningen att de ska harva på år efter år så att man gör sig beroende av den här insatsen, det är ju en balansgång det där, att man ska få hjälp och samtidigt så småningom klara sig själv (7).

6.2 Råd och vägledning i Oslo

Till skillnad från Stockholm har inte kontoret i Oslo en person som tar emot anmälningar, utan på mottagningsteamet roterar denna arbetsuppgift i teamet. Saksbehandlarna har sedan tre månader på sig att göra en utredning. På mottags- och undersökelsesteamet ansvarar socialarbetarna för cirka 14-15 ärenden vardera och de arbetar oftast självständigt. Socialarbetaren vi intervjuade på denna enhet menar att det är rimligt att ha cirka sju ärenden och anser att de idag har för många. Vidare beskrivs att de i tillägg till detta har samtal i form av råd och vägledning och ibland även till personer som inte går vidare till utredning. Socialarbetaren anger ofta de paragrafer som gäller för utredningsarbetet, liksom för val av insats. Polisen omnämns också flera gånger, och verkar vara en viktig samarbetspartner på denna enhet. Vår intervjuperson ger en beskrivning av vad utredningsarbetet handlar om,

det blir i hovedsak samtale med mor og barn/.../innsamling av opplysninger i forhold til de instanser som er inne i bildet, de er i stort sett helsestasjon og barnehage, skole (11).

När utredningen är klar skrivs en utredningsrapport, en insatsplan samt ett beslut om insats. Därefter är det meningen att tiltaksteamet ska ta över ärendet.

Socialarbetarna som intervjuades på tiltaksteamet berättar att deras arbete mestadels består av att sätta igång insatser, följa upp insatser och eventuellt skriva till fylkesnemnden. Till viss del ger de även ”råd og veiledning” till de föräldrar och ungdomar som de anser har behov av det. En av de intervjuade arbetade främst med ungdomar och beskrev att hennes arbete bestod mycket i att åka och besöka de ungdomar som var placerade på olika institutioner liksom ”mye kontorstid til å skrive/.../det tar veldig mye tid” (12). På tiltak är det också vanligt att man arbetar självständigt och har då runt 18-20 ärenden. De följer den ursprungliga tiltaksplanen men kan hela tiden ändra planen i samråd med familjen. En av socialarbetarna menade att det var få ärenden som pågick under bara några månader och ansåg att det var bra om man kunde arbeta med familjen under flera år. På båda enheterna får de intern handledning av enhetschefen en gång varannan vecka. En av saksbehandlarna skriver att det hade varit önskvärt med en extern handledare, ”som ikke har noe økonomi i bakhold” (11). Avdelningschefen påpekar att det är något som många vill ha, men ekonomin tillåter det inte.

6.3 Delegation och handlingsutrymme i Stockholm

Efter de första bedömningssamtalen på ungdomsenheten i Stockholm skriver mottagningssekreteraren ett förslag till enhetschefen på beslut om att inleda en utredning. De ärenden som går vidare till utredning fördelas till de olika socialsekreterarna och de arbetar alltid två och två. Enhetschefen på barnenheten tror inte att det är bra om socialarbetarna jobbar isolerat. ”Läste någon in sig på rummet så skulle jag bli extra uppmärksam, men det existerar inte någon detaljstyrning” (1). Den formella beslutsrätten är det enhetschefen som har och socialsekreterarna har egentligen inte särskilt stor delegation, beskriver chefen för ungdomsavdelningen, ”men de har ju makt så till vida att det ofta blir som de har tänkt sig ärendena” (4). Hon beskriver även att de har utrymme att lägga upp sitt utredningsarbete helt själva. Men beslut som rör olika kostnader samt vilka insatser som skall tillsättas, tas i sista ledet av enhetschefen, men oftast i samråd med gruppen. Många av socialsekreterarna i Stockholm anser sig ha en viss handlingsfrihet i sitt arbete och främst när det gäller hur de vill lägga upp sitt utredningsarbete.

Vi måste ju alltid vända oss till vår chef för att få allting okejat när det är något beslut som ska fattas, men fram till dess att vi ska fatta ett beslut så tycker jag vi har ganska brett handlingsutrymme. Självklart då vad som styrs utifrån lagarna, men att kunna hitta alternativa lösningar, så är det lite upp till var och en att göra sin utredning. Det tycker jag att det finns möjlighet att påverka och att vi i gruppen kan prata ihop oss om alternativa sätt (6).

Gruppen är något som värderas högt av både cheferna och socialsekreterarna på både barn- och ungdomsenheten. Besluten fattas oftast på deras respektive enhetsmöte och chefen för barnenheten berättar i intervjun om vikten av att fatta beslut i grupp, ”att använda den samlade kompetensen och erfarenheten” (1). En socialsekreterare beskriver att gruppen har ett stort inflytande och att man ofta pratar med kollegorna. Risken för att samma fall skulle leda till olika beslut beroende på vem som handlägger ärendet, är något som hon tror minskar eftersom de diskuterar ärendena mycket i gruppen. Detta säger även chefen för ungdomsenheten i intervjun då vi pratar om vad som kan påverka socialsekreterarna i deras ärendehantering.

Det är mycket som påverkar/.../till liten del tror jag aldrig man kommer ifrån att det handlar om vem man är som person och vad man har för uppfattning om vad som är okej och vad som inte är okej/.../därför tror jag att det är väldigt bra att man har tillräckligt med tid för att diskutera ärenden, så att det inte blir så att man sitter och fattar sina beslut på rummen (4).

När gruppen sedan diskuterat ärendet fattar chefen ett beslut om insatser högst sex månader framåt. Därefter är det dags att följa upp ärendet ”och så gör man om hela proceduren” som en av socialsekreterarna beskriver det (6).

6.3.1 Reflektioner kring maktbegreppet

Enhetschefen för ungdom anser att hon har makt, dels på grund av att hon har en hög delegationsnivå och kan ta beslut i alla öppenvårdsinsatser och dels i förhandlingar, eftersom det ofta blir som socialsekreterarna har föreslagit i ärenden som rör LVU. Chefen för barnenheten säger i intervjun att makt är något som är svårt att tala om. Hon framhäver vikten av att dela med sig av sina erfarenheter till gruppen och beskriver att den yttersta makten inte finns på våra socialkontor. En socialsekreterare menar att man har makt i arbetet ”eftersom det är en myndighet”, men ser sig själv främst ha ”mänskliga samtal” (5). En annan av våra intervjuade socialsekreterare anser inte att man kan tala om makt i hennes arbete.

Makt, nej, alltså jag har möjlighet att fatta vissa beslut, sen om det är makt eller inte. Dom klienter som kommer hit och anser att jag har makt, då har man börjat fel, för det är inte det det handlar om/---/det är ju en jättelång procedur, det är väl domslut, länsrätt kanske, och det är ju bara, alltså det är ju inte makt (3).

6.4 Delegation och handlingsutrymme i Oslo

Vem som ska få vilka ärendet beslutas på enhetsmötet ”i en demokratisk process innafor gruppa”, som en ”barnevernskonsulent” på mottagsteamet beskriver det i en intervju (11). Under själva utredningsarbetet anser barnevernsledaren att saksbehandlaren har stor handlingsfrihet att kontakta olika samarbetspartner, skriva rapporter, dvs. utforma bakgrundsarbetet som beslutet ska vara förankrat i. Men i slutändan är det barnevernsledaren som fattar alla beslut, ”alle vedtag som kommer till mig, ska på måte vara godkänt av den saksbehandlarens avdelningsledare först, och sen så kommer det till mig” (9). Under intervjun med en barnevernskonsulent på tiltaksteamet beskriver hon också att hon anser sig ha stor handlingsfrihet kring de värderingar som ligger till grund för insatsen.

Ja, til en stor grad slik tenker jeg at jeg har det i forhold til de vurderinger, i forhold til de tiltak man setter inn, men er det kostbare tiltak så har jeg ikke så stort handlingsrum som jeg har på tiltak som ikke koster så mye/.../men i forhold til et daglige arbeidet, med vurderinger fram og tilbake over hva man skal gjøre og så, så tenker jeg at jeg har det (12).

Hon beskriver vidare att saksbehandlarna kan fatta beslut i ärenden som rör mindre saker, men när det rör sig om ekonomiska beslut kring insatser så är det enhetschefen som fattar besluten.

På kontoret i Oslo arbetar socialarbetarna självständigt. När det rör tyngre ärenden säger barnevernsledaren att de försöker se till så att de jobbar två. Är ärendet av sådan karaktär att det behöver diskuteras i större grupp så tar de upp detta på de korta morgonmötena, som de flesta teamen har. På kontoret i Oslo sker dock handledningen kring ärendena främst mellan enhetschefen och saksbehandlaren och i mindre omfattning på enhetsmötena. Både avdelningschefen och barnevernspedagogerna beskriver att det är ett öppet arbetsklimat och att gruppen har inflytande i det dagliga arbetet.

6.4.1 Reflektioner kring maktbegreppet

Att ärenden skulle kunna leda till olika beslut svarar en utav saksbehandlarna både ja och nej på. Hon menar att man till viss del kan vara oeniga i gruppen kring vilken insats som passar bäst eftersom man kan ha olika erfarenhet av vilka som fungerar och inte fungerar. Men samtidigt menar hon att ledaren påverkar inriktningen på beslutet. ”Det handlar ju om att man har den samme ledaren som också är inne og är med og tar disse avgørelserna” (12). En av handläggarna på tiltaksteamet anser att hon har mycket makt då hon kan styra arbetet. Hon menar att det ofta blir som socialarbetarna har kommit fram till i sitt förslag till insats. Hon anser att klienterna litar mycket på dem, ”og vi kan godt ha feil” (12). Hon tar upp deras möjligheter att påverka hur ofta föräldrarna kan träffa sitt barn om det är placerat ”og har du en god begrundelse/.../så får du igennem det. Så jeg tror det är meget vigtigt og vara bevisst på vad for slags makt man har” (12). Avdelningsledaren för liknande resonemang då hon menar att saksbehandlarna bl.a. kan omhänderta ett barn,

siden ligger det jo på en måte lovverkets grund som sier når du kan gjøre, og hvordan du kan gjøre, og alt skal på en måte ligge der/.../men det vil nok ikke oppleves som man har makt (9).

Hon anser att hon själv har makt utifrån hur hon ser på detta begrepp. Både i förhållande till lagar och regler liksom makten att ”beordra folk till å gøre ting” (9).

6.5 Trender i socialt arbete

För att se vilka insatser och metoder som används har vi diskuterat trender inom socialt arbete med våra intervjupersoner. Resultatet från våra intervjuer visar att socialarbetarna främst talar om trender i samband med resurser och metoder.

6.5.1 Resurser och metoder i Stockholm

Att tala om trender i socialt arbete kan vara svårt. Någon vill inte använda begreppet trender, ”alltså trender jeg tänker mer på olika organisationer /---/ jag kan inte säga att det är någon trend, de är olika metoder i olika typer av ärenden” (5). Men utav intervjumaterialet kan vi ändå se vissa tendenser till vad som skulle kunna gå under beteckningen trender. Flera nämner till exempel att det är mer öppenvård som används idag samt att ekonomin påverkar arbetet. Ett exempel på detta ger en utav enhetscheferna,

helt systematiskt med det här perspektivet att man ska använda öppenvård och det är egentligen både något som har med kostnad att göra men även en ideologisk vändning (4).

Samtidigt talar hon om att de nu för tiden arbetar mer med familjebehandling, man ska in och hem till familjerna. Hon återkommer senare till samma ämne och menar att det finns en medvetenhet i att man försöker hitta åtgärder kring barn som är bärande på lång sikt. Samtidigt som hon anser att man är mycket mer kostandsmedveten idag och att det är en stor förändring. Hon fortsätter resonemanget,

man är mer medveten om vad man får för sina pengar och på många sätt så tror jag att det varit bra men sen får det inte slå över så att man jagar kostnader så att folk inte får den vård dom behöver (4).

Men hon menar samtidigt att det inte är av ekonomiska skäl man inte ansöker om vård enligt LVU. Senare talar hon dock om att de undviker att placera på SIS-institution och det är något som har förändrats. Ett återkommande inslag i intervjuerna är resurser och ekonomi. Enhetschefen menar att kontoret haft relativt god ekonomi.

Vi har hittills varit väldigt förskonade ifrån att behöva spara pengar och så där. Sen är vi väldigt ekonomiskt medvetna och håller budget men vi har också haft en väl tilltagen budget som har baserats på vad som har gjorts av med tidigare år (4).

En socialsekreterare menar tvärtom att det är brist på resurser,

det är ju så att vi har ju begränsat, så det blir ju mycket brist på resurser och pengar ska sparas och så, och det påverkar ju väldigt mycket verksamheten” (7).

En socialsekreterare anser att bristen på resurser gör att man oftare får prioritera de som behöver mest hjälp. En annan på barnenheten anser att det finns förutsättningar för att göra ett bra kvalitativt arbete på barnenheten, men ser samtidigt något som hon benämner som ”den avvisande trenden” då hon anser att socialtjänsten tappat lite servicekänsla (1). Hon tror att detta är ”kanske på grund av att många arbetsledare får en fjäder i hatten om budget hålls” (1). Enhetschefen anser också att, ”det är ju ett ekonomiskt tänkande hela tiden, man ska ju helst inte placera på en institution om man kan göra öppenvårdsinsatser och så” (4).

6.5.2 Resurser og metoder i Oslo

Att arbeta inne i familien är det flera intervjuade som nämner. En beskriver att man ska försöka gå in i hemmet för att försöka strukturera vardagen. En annan anser att man ska försöka hitta lokala insatser, som gör att man förhindrar institutionsplacering, ”Jeg tenker meg/.../vi tenker oss att dette med PMTO er en metode hvor de jobber inne i familien/.../ som går på at jobbe ganske intenst over tid i familien” (9). Samma intervjuperson ser en trend i att använda institutioner i minsta möjliga mån och hitta andra alternativ,

i tider hvor du er presset på økonomien, så vil man prøve å tenke kreativt på en annen måte og prøve ut andre ting, så jeg tror at økonomi også spiller inn. Det er ikke det at jeg ønsker det, men jeg tror at det er slik (9).

När det gäller trender och metoder så nämner många av intervjupersonerna MST och PMT, förkortningar på metoder som är olika typer av familjeterapi. MST står för Multi Systemic Treatment och är öppenvårdsbehandling för ungdomar. MST är en blandning av kognitiv terapi, lösningsfokuserat arbetssätt, strukturell familjeterapi och beteendeterapi. MST är ett alternativ i de fall där barnavården ser att det kommer att finnas behov av institutionsplacering i framtiden om inget dramatiskt händer. Behandlingen riktar sig till dem som har problem med utåtagerande- eller har självdestruktivt beteende. Familien och nätverket ska stärkas genom täta möten och uppföljning under sex månader. En intervjuperson från tiltak beskriver att man nu, till skillnad från tidigare, går in i familjen med en tro på att förändring är möjlig.

Man kan även finna trender genom att titta på verksamhetens mål och vad socialarbetarna ser som kontorets mål och riktlinjer. De intervjuade nämner att det generella målet är att hjälpa barn och unga till att kunna bo hemma, och klara sig bäst möjligt. En av barnevernskonsulenterna på tiltak säger att det även handlar om att få föräldrarna till att klara av att ha barnen hemma.

Men noen ganger går det ikke, og da må vi plassere dem. Og da tenker jeg at målsettingen blir noe annet igjen/.../men å få dem til å fungere i hverdagen i institusjon som er bra for dem og samtidig kunne opprettholde kontakten med familien (13).

Barnevernsledaren anger att de just nu arbetar efter de mål som politikerna vill att de ska följa, ”vi har ikke kommet så langt at vi på en måte har en visjon for spesielt denne tjenesten ” (9).

Under våra observationer i Oslo diskuterades ofta frågor kring budget och resurser. Budgetförslaget för 2005 innehåller kraftiga nedskärningar inom barnevernet, något som verkade oroa många. De uttryckte att resurserna var knappa då de inte kunde arbeta två och två i ärenden eller ha råd med extern handledning.

Sammanfattningsvis anser man både i Oslo och i Stockholm sig ha ett familjeinriktat arbete där man i största mån använder öppenvård och undviker institutionsplaceringar. Flera menar att ekonomin påverkar arbetet och det finns således en kostnadsmedvetenhet på de båda kontoren. Vi ser en ökad trend till att man i Oslo talar om nya metoder kring familjeterapi. Metoder som i andra länder visat sig vara effektiva, något som kan kopplas samman med evidensbaserat socialt arbete. Evidensbaserat arbete har sitt ursprung från den medicinska disciplinen (Gilgun, 2005). Grunden för denna kunskapssyn är att arbetet ska baseras på vetenskapligt bevisade teorier och beprövade metoder (a.a.). Evidensbaserat arbete har under senare år även fått genomslag inom socialt arbete, något som bland annat kan komma till uttryck i nya metoder. Då kontoret i Oslo nu även utbildar personal inom dessa metoder kan det tyda på en förankring i tanken med evidensbaserat arbete.

7. Analys

Vi kommer nu in på analysen av vårt erhållna resultat. I följande avsnitt diskuteras hur vi kan förstå verksamhetens reglering och ländernas lagstiftning och organisering samt dess inverkan på det konkreta arbetets utformning. Kapitlet avslutas sedan med en diskussion om makt och handlingsutrymme i det sociala barnvårdsarbetet.

7.1 Verksamhetens reglering och organisering

Vi har kunnat se en viss skillnad i de mål och lagar som reglerar det sociala barnvårdsarbetet i de båda undersökningsområdena. Till viss del är SoL lite vagare än Barnevernsloven. Frivillighet, självbestämmande och barnets bästa är ledstjärnor i SoL. Den norska lagen är däremot tydligare i sina uttalanden om vad som skall vara styrande i barnvårdsarbetet och ledorden i lagen är att barn och unga får nödvändig hjälp i rätt tid. Detta kan återspeglas i hur organisationen är uppdelad, där kontoret i Norge har en högre grad av specialisering med både mer personal och resurser liksom en speciell enhet som enbart fokuserar på insatser och åtgärder. På kontoret i Stockholm har man istället en och samma socialarbetare som utreder och följer upp insatser samt olika avdelningar för barn- och ungdomsärenden.

Som vi tidigare beskrivit har både Sverige och Norge så kallade ramlagar. Människobehandlande organisationer måste tillgodose många olika intressen. Ideologiska laddningar i den rådande samhällsdebatten kan påverka denna typ av organisation. Den nyinstitutionella organisations-teorin beskriver vikten av att människobehandlande organisationer införlivar omgivningens kulturella normer och regler för att kunna överleva. Organisationer är beroende av att omgivningen ger dem politisk legitimitet och erkännande eftersom denna typ av verksamhet lätt kan kritiseras. Norges utförligare lagar och regler kräver en större budget för att målen för verksamheten ska kunna införlivas, vilket resulterar i mera insatser och även på ett tidigare stadium. På så vis kan man se att det sociala arbetets organisering är beroende av landets rådande lagar och normer. Dessutom kan de påverkas av olika meningssammanhang som bildas av olika grupper i samhället, exempelvis politiker och massmedia. Organisationen strävar således efter att införliva de rationaliserande myter i sin verksamhet som omgivningen skapat, även kallat institutionell isomorfism.

Utifrån våra undersökningsresultat visar båda kontoren en kostnads-medvetenhet. Det är flera som tar upp resursfrågan vid olika tillfällen. I Stockholm beskriver en av enhetscheferna att de är väldigt ekonomiskt

medvetna och att man idag vet vad man får för pengarna. Hon beskriver vidare att de har en väl tilltagen budget medan en av socialsekreterarna säger att det tvärtom påverkar verksamheten att de har brist på resurser och pengar. Diskussionerna som förs är relativt lika emellan länderna, trots att resurserna är olika fördelade. Kontoret i Oslo har betydligt större budget än vad de har i Stockholm. De har även fler anställda trots att de båda områdena förefaller vara relativt lika i både befolkning och problemområden. Till detta tillkommer att socialarbetarna i Oslo har något fler ärenden per handläggare. Länderna skiljer sig åt vad det gäller antalet aktualiseringar, där de svenska socialarbetarna tycks göra en stramare bedömning av vilka som går vidare till utredning. Vi kan här se att det finns vissa tendenser till att resultaten pekar åt både lika och olika håll. Även om det kan vara svårt att utifrån detta material dra några långtgående slutsatser har vi med hjälp av teorierna kunnat urskilja några förklaringar.

Att cheferna ser annorlunda på resursfördelningen än socialarbetarna kan förklaras utifrån en politisk medvetenhet, ett tryck uppifrån och ett krav på anpassning utåt. Enhetschefen i Stockholm sa under intervjun att många av arbetsledarna får en fjäder i hatten om budget hålls och avdelningschefen i Oslo beskrev att de just nu arbetar utifrån de mål som politikerna vill att de ska följa. Som Johansson (1992) skriver så påverkar omgivningen också de informella regler och rutiner som skapas i verksamheten. Norge har till viss del valt en annan inriktning på barnavårdsarbetet där lagen ger klarare direktiv kring vad som skall göras. Hasenfeld (1992) talar om en slags legitimitetsmakt där socialarbetarnas prestation kan förknippas med den organisation de arbetar inom. Socialarbetarna tvingas därför vara de personer som ska införliva kraven och anpassa sig till de dominerande normsystemen och rådande kulturer.

Utifrån detta synsätt kan vi även föra en diskussion kring de båda kontorens och ländernas barnperspektiv. I både den svenska och den norska lagen finns det paragrafer som behandlar "barnets bästa". Vi har i vårt undersökningsresultat sett att socialarbetarna i Stockholm anser det viktigt att alltid höra barnets åsikt och det är vanligare att insatserna ges direkt till barnet och i mindre omfattning till hela familjen än i Oslo. I Norge finns å andra sidan en egen barnavårdslag som upprättats vid sidan av socialtjänstlagen för att särskilt lyfta fram utsatta barns livssituation. Länderna har relativt lika regler och rutiner vid beslut av insatser men de skiljer sig åt när det gäller beslut om placeringar. I Norge tas beslut om placeringar av tvärprofessionella fylkesnemnder och i Sverige av domstolar som inte är specialiserade på barn- och familje frågor. Rättssäkerheten är

hårdare i Norge då det är krav på jurist. Ländernas regler påverkar organisationens inre struktur och det praktiska arbete som utförs i dem, vilket kan ge en förklaring till de likheter och skillnader som finns. Av svar från vinjetter och intervjuer i Oslo har vi sett en större tendens till att nämna paragrafer och svaren i vinjetterna är ofta längre och mer utfylliga. Det skulle kunna innebära att socialarbetarna i Oslo är vana vid att behöva tala för sin sak i fylkesnemnden, medan de i Sverige menar att "det blir ofta som vi tänkt oss".

7.2 Det konkreta arbetet och insatser

I Norge är utredningstiden en månad kortare än i Sverige och några av socialarbetarna i Oslo ansåg sig även kunna ta beslut i frågan på ett tidigare stadium i vinjetten. Av intervju svaren att döma, tycks det också vara vanligare att man ger råd och stöd i Oslo. Socialarbetarna beskriver att de går in och stödjer familjen på ett annat sätt än hur de i Stockholm beskriver sitt arbete. Fokus i svaren från socialarbetarna i Sverige ligger istället på utredningsfasen, "våra utredningar är ofta längre, gedigna de är verkligen utredda". Det är förstås viktigt att påpeka att sådana skillnader eventuellt också kan finnas även inom samma land, där kontoren kan vara lite olika organiserade. Detta skulle kunna visa att organisationens mål synliggörs genom det konkreta arbetet och socialarbetarnas prestation kan således förknippas med den organisation som de arbetar inom.

Studiens material om insatser kan användas för att belysa en del av det konkreta arbetet. Insatser är ett resultat av det praktiska arbete som utförs på gräsrotsnivå. I studien finner vi att det finns många likheter kring hur barnvårdsarbetet bedrivs. Under utredningsfasen tas t.ex. liknande kontakter med bl.a. familj och nätverk. Det anses även viktigt att under denna fas insamla mycket information för att kunna göra en bra bedömning och för att få med sig föräldrarna och få dem att känna sig delaktiga. Detta visar även tidigare forskning, Oxenstierna (1997) beskriver exempelvis att socialarbetarna betonar samarbete och enighet. De båda kontoren lägger vikt vid att arbeta med familjen. Många socialarbetare lyfter fram detta och beskriver att de arbetar med och i familjen och nämner flera metoder som har familjen i fokus. De vill samtidigt undvika institutionsplaceringar och använda öppenvårdsinsatser i största möjliga mån. Dessa likheter kanske indikerar en ideologisk förändring, där det finns en tendens till att ta avstånd från institutionsplaceringar. Att använda sig av metoder med fokus på familjen kan ses som en trend som ligger i tiden även inom andra områden. Sådana metoder skulle kunna kopplas till utvecklingen av

evidensbaserat socialt arbete, där vi kan se tendenser till att kontoret i Oslo har kommit längre inom detta område.

I vår vinjettstudie kunde vi se att fler i Oslo såg familjen som den huvudsakliga klienten under den första fasen, medan man i Stockholm såg pojken som huvudsaklig klient. Det fanns även en större benägenhet att se att föräldrarna behövde stöd och hjälp. Till viss del har Oslo mer fokus på insatser i hemmet än vad Stockholm har. Norska socialarbetare nämner flera olika typer av insatser, även i intervjuerna. Flera av metoderna är olika former av familjeterapi där socialarbetarna jobbar i familjerna under en längre tid och går in i familjerna med en tro på att förändring är möjligt. I Stockholm är insatserna något mer inriktade direkt på barnet/ungdomen och kontaktperson och öppenvård nämns som vanliga insatser. Av statistiken har vi sett att Oslo har beviljat mycket fler insatser samt har fler olika typer av insatser. Detta kan kopplas samman med att man i Oslo i högre grad beviljar insatser i ett tidigare stadium i utredningen. Därefter följs insatsplanen men kan hela tiden ändras i samråd med familjen. En kontakt med en och samma familj verkar således kunna pågå under en längre tid än i Stockholm. I Stockholm menar socialarbetarna att en insats ska leda till att klienten ska klara sig själv och därför inte behöva pågå över någon längre tid.

Enligt nyinstitutionell teori är den tekniska nivån beroende av den institutionella nivån i organisationen för att legitimera sina arbetsuppgifter. Gräsrotsbyråkrater på den tekniska nivån är känsliga för politiska skiftningar och anpassar sig till dominerande normsystem. Detta kan vara en delförklaring till varför nya metoder kring öppenvårdsinsatser ersätter institutionsplacering. Man blir tvungen att utveckla metoder som går i linje med de rådande normerna för att upprätthålla tilltron till verksamheten. En sida av evidensbaserat arbete kan också vara att socialkontoren använder sig av nya metoder just för att legitimera sin verksamhet. Vi kan se en tendens till detta i båda länderna, men med en övervikt på utveckling av nya metoder i Oslo. Att de dessutom sätter in fler insatser kan vara en politisk fråga eller så kan det bero på skiftande resurser mellan länderna. Det skulle också kunna vara ett resultat av praktisk erfarenhet och den forskning som pågår inom området, då verksamheten kan påverkas av detta vid val av insatser.

Statistik från Oslo visar att ekonomiskt stöd är den vanligaste insatsen och att nya metoder som ATV, PMT, MST etc. inte förekom lika ofta. Vi vet dock inte vad ekonomiskt stöd i detta sammanhang innebär och i vilket

avseende det är något som skiljer det norska sociala arbetet från det svenska. Men metoderna kring insatser i hemmet nämns ofta vid samtal, liksom i vinjetterna. Försöker man förstå detta utifrån Parsons resonemang kan det betyda att metoderna just nu är under expansion och kan vara ett resultat av omgivningens krav, som socialarbetarna införlivat trots att de ännu inte används i så hög grad.

7.3 Handlingsutrymme och makt

I både Stockholm och Oslo har kommunerna ansvaret för förvaltningen av socialtjänsten och barnevernet. De har således relativt stor makt att besluta hur detta arbete ska utföras. De högsta cheferna på de båda kontoren ser sig ha en hög delegation. I Stockholm kan chefen exempelvis bevilja alla öppenvårdsinsatser och i Norge är det i slutändan barnevernsledaren som fattar besluten. Om vi utgår ifrån Lipskys teorier om gräsrotsbyråkrater så har även socialarbetarna relativt stor makt. Eftersom gräsrotsbyråkrater är tjänstemän som tar hand om det dagliga arbetet så har de relativt stor självständighet och handlingsutrymme. Exempel på detta i vår studie, är att flera av de intervjuade anser att det ofta blir de insatser som socialarbetarna föreslår. På båda kontoren anser sig socialarbetarna ha ett stort handlingsutrymme i utredningsfasen. De kan välja hur arbetet ska läggas upp och vilka de vill träffa under själva utredningstiden. Bakgrundsarbetet har därmed stor betydelse för vilket beslut som sedan kommer att fattas. Enligt Lipsky har gräsrotsbyråkrater omfattande makt i förhållande till klienterna då de kan påverka vilken slags service klienten får. En av saksbehandlarna beskriver att klienterna har stor tillit till socialarbetarna och att det kan finnas en risk med detta, eftersom klienterna är utelämnade till socialarbetarnas sätt att arbeta. Socialarbetarna i de båda länderna tycks alltså ha stort handlingsutrymme fram till det avgörande beslutet.

Då det gäller ekonomiska beslut har socialarbetarna inte särskilt stor delegation utan det är främst cheferna som tar dessa, men även socialnämnden eller fylkesnämnden. Enligt den nyinstitutionella organisationsteorin kan denna delegationsordning ses som beroende av hur riktlinjer kring mål och resurser är utformade på en högre nivå. Vi kan här se skillnader mellan kontoren då chefen i Oslo inte kan fatta beslut om placering utanför hemmet eftersom detta beslut tas av fylkesnämnden. I Stockholm har cheferna möjlighet att fatta beslut om frivillig placering utanför hemmet. Å andra sidan kan barnevernsledaren i Oslo ta ett första beslut om omedelbart omhändertagande, något som i Sverige görs av ordförande i socialnämnden. Ser vi på detta utifrån teorin om att omgivning

påverkar utformningen av det sociala arbetet så pekar det mot att de politiska besluten inverkar på det konkreta arbetet. Då ekonomiska beslut fattas av politiker kommer de därmed också att påverka både cheferna och socialarbetarnas arbete.

Hasenfeld (1992) beskriver att socialarbetarna till viss del använder sig av interpersonella färdigheter när beslut ska fattas. Utifrån undersökningsresultatet har det framkommit att vem man är som person och vad man har för förförståelse påverkar arbetet. Vinjetterna visar att det finns variationer mellan socialarbetarna men även mellan de båda kontoren. Östberg m.fl. (1999) har genom sin vinjettstudie konstaterat att utredningen kommer att utföras olika beroende på vilken socialarbetare klienten möter, något som till viss del överrensstämmer med vårt resultat. Den viktigaste maktresursen ser dock Hasenfeld som de resurser och den service som kontrolleras av organisationen. Socialarbetarna har en dubbel funktion, då de är både hjälpare och kontrollanter eftersom de ska följa givna lagar och direktiv. Några av de intervjuade socialsekreterarna hävdar att besluten fattas på en högre nivå, att de enbart följer lagar och regler och därför inte har någon makt att tala om. Andra menar att de har en betydande makt i förhållande till klienterna då exempelvis en saksbehandlare säger att hon har makt att påverka hur ofta föräldrarna får träffa sina barn. Det här kan således visa på socialarbetarens tudelade roll eller vad Ahrne (1999) beskriver som organisatoriska kentaurer, som delvis människor och delvis organisationer. Studien visar att beroende på vilken del man väljer att se och lägga tyngdpunkt vid skiftar förståelsen för den makt som socialarbetaren har i sitt arbete.

Även Handler diskuterar handlingsutrymme och menar att många socialarbetare kan känna sig bundna till regler, något som vi ovan kan se exempel på. Handlingsutrymme kännetecknas enligt Handler av valmöjligheter, och kan uppfattas olika av socialarbetarna. Vårt material visar att kontoret i Oslo har fler valmöjligheter vad det gäller insatser och resurser, vilket kan ge en känsla av större handlingsfrihet. Det skulle också kunna vara en förklaring till varför fler i Oslo anser sig ha makt i sitt arbete. För att socialarbetarna ska kunna klara av arbetet menar Lipsky (1980) att gräsrotsbyråkrater utvecklar en lokal kultur med interna normer. På kontoret i Stockholm har man utvecklat en gruppkultur där man arbetar två och två och dialogen med gruppen ses som viktig innan ett beslut kan fattas. I Oslo arbetar socialarbetarna mer självständigt och beslut tas ofta i samråd med närmaste chefen. Båda länderna har även så kallade ramlagar där det finns en möjlighet till att utforma arbetet på olika sätt, vilket förutsätter att

socialarbetarna utvecklar lokala rutiner för det vardagliga arbetet. En annan synvinkel är att organisationen kontrollerar socialarbetarna genom att sätta upp regler för verksamheten (Hasenfeld, 1992). I Oslo kan socialarbetarna kontrolleras genom regelbundna möten med enhetschefen och i Stockholm görs detta genom gruppen. Socialarbetarna i Oslo arbetar mer enskilt än de i Stockholm, vilket kan skapa större handlingsutrymme. Socialarbetare måste också enligt Lipsky (1980) ha ett visst handlingsutrymme för att kunna utföra sitt arbete, men blir därigenom mer svårkontrollerade.

Makt kan vara svårt att definiera och som Johansson (1997b) understryker är det ingenting man har utan något som finns i de flesta sociala relationer. Ett sätt att se på makt är att den är kontextbunden. En ytterligare vinkling av detta är Ahrnes (1999) resonemang där organisationen är den främsta källan till makt. En av socialarbetarna i Stockholm menar att makten finns i organisationen men ser sig själv främst ha "mänskliga samtal". Det är således vanligt att socialarbetarna underskattar maktaspekten och såsom Hasenfeld skriver, överskattar relationsaspekten. Exempel på detta är då en utav socialsekreterarna i Stockholm säger, "dom klienter som kommer hit och anser att jag har makt, då har man börjat fel, för det är inte det det handlar om".

Vårt material på området makt visar inga större skillnader mellan länderna, kanske på grund av att båda kontoren ingår i människobehandlande organisationer i två relativt lika välfärdsstater. Även om det finns gränser för vad socialarbetarna kan göra så har de makt i mötet med klienten. Samtidigt har organisationen kanske den största makten då organisationen sätter gränser för att arbetet ska kunna legitimteras.

7.4 Välfärdsstater

Den socialdemokratiska välfärdsmodellen bygger på offentliga lösningar och den kommunala socialtjänsten har ett stort ansvar, något som vi sett i både Norge och Sverige. Förebyggande arbete är ytterligare ett karakteristiskt drag enligt bl.a. Esping-Andersen (1990). I både Stockholm och Oslo finns en särskild enhet för förebyggande verksamhet. Denna verksamhet i Oslo är permanentad som en del i barnevernet, verksamheten i Stockholm är ett relativt nytt projekt men är även den på väg att bli en del av förvaltningen. Båda länderna har dessutom en hög interventionsbenägenhet med tradition av tvångsvård för barn. Detta tyder på att både Norge och Sverige fortfarande kan gå under beteckningen "den skandinaviska modellen" (Lorenz, 1998). Det visar att modellen är relativt seglivad och många

traditioner av socialarbetets organisering finns kvar. Men som många författare och teoretiker visar finns en tendens till att globaliseringen påverkar de nordiska välfärdsstaterna. Kontoret i Stockholm uppvisar i vår undersökning en viss benägenhet till att individen får ta större ansvar då mycket av arbetet bygger på frivillighet och självbestämmande, liksom på stramare bedömningskriterier och budget. Ett perspektiv på detta är vad Abrahamson (2001) benämner som välfärdspluralism, vilket kan visa på en begynnande ansats till välfärdsmix.

8. Sammanfattning och slutdiskussion

Analysen av denna studie visar att det finns både likheter och skillnader mellan kontoren och länderna. Vi har nedan gjort en förenklad bild över dessa. Vi är medvetna om att vi endast undersökt två kontor, men tror att vi kan se vissa nationella skillnader. Vi vill med denna sammanställning klargöra vad som ligger till grund för våra slutsatser.

Tabell 2. En sammanställning av studiens resultat

	Kontoret i Stockholm, Sverige	Kontoret i Oslo, Norge
Välfärdsstat, socialpolitik	Stark kommun Interventionsbenägenhet Förebyggande arbete	Stark kommun Hög interventionsbenägenhet Förebyggande arbete
Lag	Ramlag Tvångsåtgärder Fokus på frivillighet Del av SoL	Ramlag men mer detaljerad Tvångsåtgärder Frivillighet Egen barnlag
Mål	Ordentliga utredningar Självbestämmande Insatser i samråd	Hjälp i rätt tid Professionella socialarbetare
Organisering, statistik	Specialiserad Noggrann bedömningsfas Färre beviljade insatser Lägre budget	Hög grad av specialisering Mer resurser Mer insatser Fler placeringar
Arbetsätt	Informationssökande/ givare Pratar med föräldrar/barn Ordentliga utredningar Arbetar i grupp Öppenvård	Tidiga insatser Samarbete Insatsplan Många och olika metoder Arbetar självständigt Råd och vägledning Familjevägledning Insatser i hemmet

Vi kan se att Sverige gör ordentliga utredningar, efter en något striktare bedömningsfas, vilket tyder på ett mer byråkratiskt arbetsätt. Jämfört med Oslo beviljas inte lika många insatser, antalet placeringar är färre och öppenvård är något som prioriteras. Kontoret i Oslo har en högre

familjeinriktning samt fler insatser och placeringar. Till viss del ger även socialarbetarna råd och stöd i högre grad än på kontoret i Stockholm. Tabellen visar en överrensstämmelse i både mål och lagar, som är inriktad på hjälp i rätt tid och dessa reflekteras i resultatet från intervjuer och vinjetter. Utmärkande för Stockholm är att informationsinsamling är en viktig uppgift i arbetet medan Oslo kännetecknas av rådgivning och samarbete.

Om man jämför Norge och Sverige ur ett internationellt perspektiv, anser vi att det går att tala om en nordisk modell. Som tabellen visar så är likheterna många även om det finns skillnader. Dessa skillnader kan ses i samband med det som kallas välfärdsmix. I dagens samhälle lånar vi element från andra länder och införlivar dessa i vår egen välfärdsregim. Vi tror att Sverige kan ha influerats av liberala tankar kring frivillighet, det egna ansvaret och privata alternativ i större grad än Norge. Å andra sidan har vi sett att kontoret i Oslo införlivat metoder hämtade från USA och England. Vi tror att det kan vara ett led i den utveckling som sker kring evidensbaserat socialt arbete. Men samtidigt kan införlivandet av nya metoder också vara ett sätt för organisationen att legitimera sin verksamhet.

Skillnaderna som vi sett mellan länderna anser vi kan bero på de ekonomiska förutsättningar som finns inom förvaltningarna. Oslos budget är betydligt större vilket skulle kunna bero på att Norge har bättre ekonomiska förutsättningar eller att barnavård ses som ett prioriterat område. I Sverige har det under en längre tid pågått nedskärningar av den offentliga sektorn, något som avspeglas i det konkreta arbetet. Att politiken påverkar har visat sig på flera sätt men tydligast genom chefernas kostnadsmedvetenhet. Frågan är om Norge nu kommer att gå mot samma håll då kontoret i Oslo detta år troligtvis ska spara 11 miljoner. En annan förklaring till dessa skillnader tror vi kan bero på ländernas olika utformningar av lagen. Sverige har en ramlag som ger större utrymme för tolkningar än vad Norges ramlag har. Detta kan innebära att det finns större möjlighet för Sverige att följa det rådande samhällsklimatet, medan Norges utförligare lag ger mindre flexibilitet. Norges barnavårds lag kan däremot ha bidragit till större möjligheter att utveckla och introducera nya metoder. Studiens resultat visar på detta, då man på kontoret i Oslo arbetar mer inne i familjen och med nya metoder kring främst familjeterapi. Vi tror att socialtjänstens verksamhet nu är mer ifrågasatt av omgivningen på grund av medias bild av organisationen. Detta kan sedan ha tvingat fram ett intresse för metodfrågor, något som skapar legitimitet, argument som visar att

verksamheten ger resultat. Med detta menar vi att socialtjänstens förutsättningar till förändring troligtvis avgörs utanför verksamheten själv.

En likhet som vi anser är positiv, är de båda kontorens barnperspektiv. Båda ländernas lagar har krav på barnets bästa och efter vad vi tagit del av i denna studie lyfts detta perspektivet fram. Vi anser att det kan finnas både för- och nackdelar med kontorens sätt att arbeta med barn. Stockholms ordenliga utredningar kan vara till fördel då klienten i slutändan får ”rätt” hjälp, å andra sidan kan det dröja innan en insats sätts in. En längre utredning kan ge större utrymme för att barnets behov blir kartlagt. Kontoret i Oslo har en möjlighet att bevilja fler insatser, flera barn kan således få hjälp vilken även kan pågå under en längre tid. För vidare forskning vore det intressant att vidareutveckla vilka konsekvenser de olika arbetsätten kan få för de berörda familjerna, och då ur ett nordiskt perspektiv.

Då det gäller makt och handlingsutrymme menar Lipsky att gräsrotsbyråkraters beslut blir offentlighetens politik. Visst kan gräsrotsbyråkrater påverka samhällsklimatet genom sin handlingsfrihet, men vi anser snarare att offentlighetens politik påverkar det konkreta arbetet. Vi anser i likhet med modern organisationsteori att det finns grund för att omgivningens föreställningar påverkar barnavårdens organisering och informella rutiner. Det vore intressant att inom detta område ytterligare utforska hur politiken påverkar arbetet på utförarnivån. Vi kan konstatera att omgivningen påverkar barnavårdarbetet men det krävs en mer omfattande och djupare för att få en djupare förståelse av hur påverkan ter sig i det konkreta arbetet.

Källförteckning

Litteratur

Ahrne, Göran (1994), *Social Organizations, Interaction inside, outside and between organizations*. London: SAGE Publications

Ahrne, Göran (1999), "Organisationers och människor" samt "Organisationers mål, kollektiva resurser och makt" i Ahrne, G. & Hedström, P. (red.): *Organisationer och samhälle, analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Andersson, Gunvor (1991), *Socialt arbete med små barn*. Lund: Studentlitteratur.

Bislev, Sven (2004), "Socialpolitiske modeller" i Larsen, E.J. & Möller, H.I. *Socialpolitik*. Andre utgave. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag

Brunnberg, Elinor, Soydan, Haluk & Stål, Rolf (1994), *Socialtjänst i Sverige och England – några jämförelser*. Forskargruppen i socialt arbete, Rapport 26. Örebro universitet.

Denk, Thomas (2002), *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.

Eliasson, Rosmari (1995), *Forskningsetik och perspektivval*. Lund: Studentlitteratur.

Esping-Andersen, Gösta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.

Grinde Vogt, Turid (1989), *Barn og barnevern i Norden, samfunnets respektive familiens ansvar for barn*. Oslo: TANO.

Handler, Joel F. (1992), "Dependency and Discretion" i Hasenfeldt, Y. (ed.), *Human Services as Complex Organizations*, London: SAGE Publications.

Hasenfeldt, Yeheskel (1992), "Power in Social Work Practice" i Hasenfeldt, Y. (ed.), *Human Services as Complex Organizations*, London: SAGE Publications.

Henriksson, Benny & Månsson, Sven-Axel (1996), "Deltagande observation", i Svensson, P. & Starrin, B., (red): *Kvalitativa studier i teori och praktik*, Lund: Studentlitteratur.

Hessle, Sven & Vinnerljung, Bo (1999), *Child Welfare in Sweden – an overview*. Stockholm: Stockholms universitet

- Jegerby, Ulla (1999), *Att bedöma en social situation – Tillämning av vinjettmetoden*. Socialstyrelsen, CUS-skrift 1999:3, Stockholm: Nordstedts.
- Johansson, Roine (1997a), *Vid byråkratins gränser, om handlingsfrihetens organisatoriska begränsning i klientrelaterat arbete*. Andra upplagan. Arkiv avhandlingsserie, 39. Lund: Arkiv.
- Johansson, Roine (1997b), *Organisationer emellan, om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Lund: Studentlitteratur
- Larsen, Elm, Jørgen & Möller, Hornemann, Iver (2004), "Teorier om velfærdsstat og socialpolitik" i Larsen, E.J. & Möller, H.I. *Socialpolitik*. Andre utgave. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag
- Levin, Clas (1998), *Uppförstringsanstalten, om tvång i föräldrars ställe*. Lund: Arkiv.
- Lipsky, Michael (1989), *Street – Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorenz, Walter (1998), *Socialt arbete I ett föränderligt Europa*. London: Daidalos AB
- Lundström, Tommy & Sunesson, Sune (2000), "Socialt arbete utförs i organisationer", i Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H., (red): *Socialt arbete, en grundbok*, Lund: Natur och Kultur.
- Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (2002), "En nordisk modell i socialt arbete och utbildning?" i *Working-paper serien 2002:1*. Lund
- Nordström, Carl & Thunved, Anders (2002), *Nya sociallagarna, med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2002*, femtonde upplagan, Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Ofstad, Kari & Skar, Randi (1994) *Barnevernloven, kommentarutgave*. Oslo: Juridisk Forlag AS.
- Oxenstierna, Gabriel (1997), *Socialtjänstens förutsättningar för barnvårdsarbete, en studie om villkor, påfrestningar och resultat*. Rapport i socialt arbete nr 83. Stockholms universitet.
- Repstad, Pål (1999), *Närhet och distans*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Robson, Colin (2002), *Real World Research, A Resource for Social Scientists and Practitioner- Researchers*. sec edition. Oxford: Blackwell.

Skytte, Marianne (2002), *Anbringelse af etniske minoritetsbørn, om socialarbejderes vurderinger og handlinger*. Lund: Lund Dissertations in Social Work 11.

Starrin, Bengt (1994), "Om distinktionen kvalitativ – kvantitativ i socialforskning" i Starrin, B. & Svensson, P. (red) *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur

Starrin, Bengt & Renck, Barbro (1996), "Den kvalitativa intervjun", i Svensson, P. & Starrin, B., (red): *Kvalitativa studier i teori och praktik*, Lund: Studentlitteratur.

Östberg, Francesca, Wåhlander, Eva & Milton, Pia (2000), *Barnavårdsutredningar i sex kommuner, en vinjettstudie*. Socialstyrelsen, CUS-skrift 1999: 8, Stockholm

Tidskriftsartiklar

Abrahamsson, Peter (2001), "QUO VADIS? Den nordiske velfærdsmodels fremtid.", i *Nordisk Sosialt arbeid*, Årgång 21, Nr 1, sid. 7-15.

Bergmark, Åke & Lundstöm, Tommy (1998) "Metoder i socialt arbete, om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg.", i *Socialvetenskaplig tidskrift*, Årgång 5, Nr 4, sid. 291-314.

Evans, Tony & Harris, John (2004) "Street – Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion" i *British Journal of Social Work*, 34 pp. 871-895.

Gilgun, Jane F (2005) "The Four Cornerstones of Evidence-Based Practice in Social Work", i *Research on Social Work Practice*, Vol. 15 No. 1, January 2005, pp. 52-61

Hindberg, Barbro (1998) "Skilda synsätt vad gäller regler och procedurer, tvångsomhändertaganden av barn I England och Norge jämfört med Sverige.", i *Socionomen*, nr 2.

Penna, Sue, Paylor, Ian & Washington, John (2000), "Globalization, social exlution and the possibilities for global social work and welfare" i *European Journal of Social Work*, Vol. 3, No. 2, pp. 109-122, Oxford: Oxford university press

Pugh, Richard & Gould, Nick (2000) "Globalization, social work, and social welfare" i *European Journal of Social Work*, Vol. 3, No. 2, pp. 123-138, Oxford: Oxford university press.

Soydan, Haluk (2004), "Socialarbetarnas värderingar och handlingar", i *Små barn- stora bekymmer?, En konferens i Göteborg 27-28 april 2004*, Stockholm: FAS.

Åmark, Klas (2004), "Trygghet och tvång – två teman i aktuell nordisk välfärdsstatshistorisk forskning" i *Arkiv*, nr 91, Lund: Arkivs förlag

Internet

Bydelens budgetförslag, 2005 (för utförligare information, kontakta författarna till uppsatsen)

Kommunens hemsida (för utförligare information, kontakta författarna till uppsatsen)

Regeringens hemsida, www.odin.dep.no

Statistiska centralbyrås hemsida, www.ssb.no

Vetenskapsrådets hemsida <http://www.vr.se>, "Forskningsetiska principer, inom humanistisk- samhällsvetenskaplig forskning" (http://195.17.252.28/vrshop_pdf/etikreglerhs.pdf)

INTERVJUGUIDE

Frågorna rör särskilt:

ORGANISATION

- Organisationens uppbyggnad
- Arbetsuppgifter
- Antal ärenden

PROBLEMOMRÅDEN

- Vanligaste problemområdena i upptagningsområdet

ÄRENDEHANTERING

- Hur en utredning går till
- Beslut och val av insatser
- Hur ett ärende avslutas
- Barnperspektiv

TRENDER

- Trender i socialt arbete
- Trender kring metoder
- Makt i socialt arbete

MÅL OCH LAGAR

- Överordnad policy i arbetet
- Verksamhetens riktlinjer och mål

HANDLINGSUTRYMME

- Handlingsfrihet i arbetet
- Inflytande över arbetet
- Gruppens och chefens inflytande
- Andras inflytande
- Delegationsordning

PÅVERKANSFAKTORER

- Påverkansfaktorer i det sociala arbetet

VINJETT 1

Fas 1

En distriktssköterska kontaktar socialbyrån och berättar om Hassan:

En patient har berättat om Hassan, en liten pojke i området ungefär fyra år gammal, vars föräldrar inte verkar se efter honom ordentligt. Han är ute sent på kvällarna. Ibland verkar föräldrarna lämna honom ensam hemma när de åker och handlar.

Föräldrarna är ett ungt par, strax över 20 år.

1. Skulle ett sådant här fall bli ett ärende på din byrå?

Var snäll och markera ditt svar med ett **x**

- Alltid
- Mycket troligt
- Inte troligt
- Aldrig

Om det här fallet inte skulle bli ett ärende på din byrå fortsätt till fråga 7

2. Vilka tankar väcker den här informationen hos dig?

- a. Det föreligger inte i dagsläget något problem som gör att socialtjänsten ska ingripa
- b. Det kan hända att det föreligger problem men socialtjänsten har inte resurser att ingripa
- c. Det kan hända att det föreligger problem men tillförlitligheten i uppgifterna bör kontrolleras
- d. Det föreligger problem och föräldrarna måste få stöd och hjälp för att bättre kunna ta hand om sitt barn
- e. Det föreligger ett problem och någon måste göras så att barnet skyddas
- f. Annat

3. Om du tror att fallet skulle bli ett aktuellt på din byrå vad skulle du göra om du fick ärendet på ditt bord?

4. Vem är den huvudsakliga klienten i det här ärendet?

- Pojken
- Mamman
- Pappan
- Hela familjen

5. Motivera ditt val av huvudsaklig klient.

6. Vilken ytterligare information tycker du att det är viktigt att få i det här fallet?

(Liknande frågor ställs efter fas 2 och 3.)

Fas 2

Din socialbyrå får några månader senare ett telefonsamtal angående samma familj: En granne till familjen har ringt till din chef och sagt att hon ofta hör en liten pojke skrika i huset. Häromdagen såg hon fadern slå pojken hårt. Den lilla pojken krossade en fönsterruta när han spelade fotboll med några äldre pojkar. Fadern blev mycket upprörd, skrek och slog till pojken. Det här var inte första gången hon sett fadern vara hård mot Hassan.

Fas 3

Sex månader senare:

Vid ett besök på BVC upptäckte sköterskan flera blåmärken på Hassans rygg och ett par runda brännmärken på hans kind och hans ena arm. Föräldrarna säger att Hassan ofta ramlar och slår sig eftersom han är en mycket aktiv pojke. Brännmärkena har han fått när han sprungit mot en cigarett. Vid besöket på BVC visade det sig också att Hassan minskat i vikt det senaste halvåret. Modern berättar att pojken på sista tiden har haft dålig aptit och haft flera infektioner.

VINJETT 2

Fas 1

14-årige Jans mamma har ringt till socialbyrån. Hon är orolig för sin äldste son. Han röker hasch på helgerna tillsammans med sina vänner. Jan har inga problem i skolan så vitt mamman känner till. Jan, som bor med sin mamma och yngre bror har inte särskilt mycket kontakt med sin pappa. Pappan har en ny familj och bor i en annan stad. Kort därefter får socialbyrån ett telefonsamtal av Jans lärare. Han tror att Jan har problem hemma. Under de senaste månaderna har Jan skolkat då och då från skolan. Han tycks ha förlorat intresset för skolarbetet.

Fas 2

Några veckor senare:

Socialbyrån får en rapport från polisen. Jan och en vän till honom har stoppats när de körde omkring i en stulen bil. Det var Jans vän som körde bilen. De var båda kraftigt påverkade av droger.

Fas 3

Några månader senare får socialförvaltningen ännu en anmälan från polisen. Jan är nu 15 år. Jan finns på polisstationen. Han togs av polisen sent igår kväll när han misshandlade en medelålders man. Mannen försökte stoppa Jan och hans vänner från att vandalisera en bil. Mannen slogs medvetlös av pojkarna. Han fördes till sjukhus men är nu utom fara. Jan har erkänt att han slagit mannen i huvudet.