

Handlingsvillkoren i socialtjänstens barn- och ungdomsarbete

Av: Andreas Johansson

Socialhögskolan, Lund
SOPA 63

Ht-08



Handledare: Staffan Blomberg

Abstract

Author: Andreas Johansson

Supervisor: Staffan Blomberg

This essay deals with Swedish socialworkers in child protective services and their work with children and young people. The study focuses on three subjects, namely a) professional specialisation, b) power and discretion and c) how social workers approach and relate to clients in their work. These three subjects constitute the organisational conditions that are the subjected to analysis. Six interviews with social workers have been analysed through i.a. the theory of Michael Lipsky that deals with discretion and street- level bureaucracy. Three social workers working with child investigations and three social workers working with treatment were interviewed for this study. One focus of the study was on the comparison between the organisational conditions of these professions. One of the conclusions drawn is that there are differences between the two professions, in particular concerning the degree of bureaucratization in the exercise of the profession. The social workers who work with investigations strive for a higher structure and more time for writing compared to the social workers who work with treatment. In particular the last-mentioned try hard to build a relation to their clients. Thanks to this relation, the execution of power of the social worker is more efficient. According to Lipsky's theory, there is always a distance between the official and the client. One of the conclusions drawn in the essay is that this distance is less visible within the studied area, i.a. because the work of the social workers is focused on the child, not the parents. By trying to find what's best for the child, the social worker can exercise their power towards the parents without creating a distance towards the client.

Keywords: child protective services, discretion, Lipsky, client- relations, power

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Uppsatsens fortsatta framställning.....	6
2. Tidigare forskning.....	7
2.1 Handlingsutrymme efter Lipsky	7
2.2 Artikelsökning	8
2.3 Var finns detta arbete?	8
3. Teori.....	9
3.1 Handlingsutrymme och gatubyråkraterna.....	9
3.1.1 Gatubyråkrater och den mänskliga komplexiteten	9
3.1.2 Ekonomiska begränsningar av handlingsutrymmet.....	10
3.2 Makt i organisationer	10
3.3 Förhållande till klienter.....	11
3.3.1 Ofrivillighet	11
3.3.2 Social konstruktion av klienter och specialisering av organisationer... 11	
3.3.3 Företrädarskap och distansering	12
3.3.4 Byråkratisering.....	14
4. Metod.....	15
4.1 Att studera socialtjänstens barn- och ungdomsarbete.....	15
4.1.1 Specialiseringen inom IFO	15
4.1.2 Organiseringen av arbetet inom IFO	16
4.2 Materialinsamling	17
4.2.1 Genomförandet av intervjuer	18
4.3 Analysmetod	19
4.4 Reliabilitet och validitet.....	19
4.5 Urval	20
4.6 Etisk reflektion.....	22
5. Handlingsutrymme, utredare och behandlare	23
5.1 Makt över arbetsuppgifter.....	24
5.1.1 Barn och/eller unga?	24
5.1.2 Arbetsbeskrivningar.....	25
5.1.3 Skrivarbete	27
5.1.4 Struktur och planering	28
5.2 Makt i arbetet	29
5.2.1 Att arbeta två och två	29
5.2.2 Överblick	30
5.2.3 Ekonomisk begränsning.....	31
6. Relationell makt.....	32
6.1 Att utöva makt	33
6.2 Att prata makt	34
6.3 Att skapa en maktrelation	35
7. Förhållande till klienter.....	37
7.1 Ofrivilliga klienter	37
7.2 Kontakter och uppföljningar	38
7.3 Att (inte) sätta gränser.....	40
7.4 Att inte ha tid	41
7.5 En dubbel roll.....	42

7.6 Barnperspektiv – ett sätt att upprätthålla företräderskap	43
8. Slutsatser och diskussioner	45
8.1 Sammanfattande slutsatser.....	45
8.2 Slutdiskussion	48
9. Källförteckning	50
Bilaga 1	52

1. Inledning

Den makt som socionomer och andra socialarbetare som arbetar inom socialtjänsternas barn- och ungdomsområde besitter kan betraktas utifrån olika perspektiv. Utifrån ett perspektiv är deras makt stor då deras arbete utgår från socialtjänstlagen (2001: 453), SoL, vilken ger både kommun och tjänstemän möjligheter att inom en viss ram fatta beslut över medborgarna. Utifrån ett annat perspektiv är socialarbetarnas makt liten då de socionomer som arbetar med utredningar av barn styrs av beslut som fattas av politiska lekmän och av länsrätten, medan de socionomer som arbetar med behandling ofta själv inte kan bevilja insatser utan måste lita på vad andra socialarbetare med myndighetsfunktion beslutar.

En trend som kunnat skönjas inom barn- och ungdomsområdet såväl som inom andra områden (främst biståndsbedömning, se exempelvis Blomberg 2004, Dunér, Nordström 2006), är att graden av specialisering har ökat på så sätt att socionomer i större utsträckning arbetar med antingen insatser eller utredning (Socialstyrelsen 2007: 11). Detta innebär i sin tur att socionomyrkets roll har ändrats. Från att ha varit en socialarbetare som gjort lite av varje är socionomen nu specialiserad, professionell och koncentrerad till en av socialtjänstens olika funktioner inom barn- och ungdomsarbetet (Ibid.). Det faktum att två yrkesroller urskiljs ur en, borde logiskt sett resultera i att både specialiserade utredare och behandlare förlorar delar som tillhörde yrkesrollen från den tiden man arbetade med båda funktionerna.

Michael Lipsky introducerade år 1980 diskussionen kring vad han kallade ett *handlingsutrymme* för de offentliga tjänstemän som står närmast medborgarna (dessa kallas också gräsrotsbyråkrater eller frontlinjebyråkrater, men benämns i fortsättningen med gatubyråkrater). Detta handlingsutrymme uppstår bland annat därför att organisationen kring tjänstemännen inte kan kontrollera vad som sker i mötet mellan klient och organisation/tjänsteman. Handlingsutrymme innebär således för en socionom en större eller mindre möjlighet att bedriva en självständig yrkesutövning både när det gäller makten över klienten och makten över de egna arbetsuppgifterna. Handlingsutrymme är i sig varken bra eller dåligt

utan det är ett faktum att det finns (Evans, Harris 2007). Frågan blir utifrån detta perspektiv hur man utifrån olika arbetsuppgifter utnyttjar sitt handlingsutrymme.

I texten ovan kan tre viktiga faktorer som påverkar socionomers yrkesroll inom socialtjänstens barn- och ungdomsarbete urskiljas. Den första handlar om makt i arbetet med barn- och unga inom socialtjänsten, den andra handlar om specialisering mellan utredning och behandling och den tredje handlar om de konsekvenser handlingsutrymmet som tjänstemännen har får i mötet med klienter. De tre faktorerna beskriver i sin tur de villkor som kommunerna ger utredare och behandlare som arbetar i organisationerna. Dessa förutsättningar, som jag i fortsättningen benämner som *handlingsvillkor*, är centrala för detta arbete.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syfte är att undersöka och analysera de handlingsvillkor som finns för olika socialarbetare beroende på om deras arbete har en tyngdpunkt mot utredning eller behandling inom socialtjänstens barn- och ungdomsområde i fyra olika kommuner i Skåne.

De frågeställningar som undersöks och analyseras är följande:

- Hur och varför skiljer sig utredares och behandlares handlingsutrymme i gatubyråkratin socialtjänsten?
- Hur upplever socionomer med olika arbetsuppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsområde makt och relationer i sitt arbete?
- Hur påverkar olika organisatoriska förutsättningar klientarbetet i utredning och behandling?

1.2 Uppsatsens fortsatta framställning

I följande avsnitt, Tidigare forskning, placerar jag in uppsatsen i ett vetenskapligt sammanhang och jag redogör för forskning som tangerar mitt arbete. I den teoridel som följer presenteras olika begrepp kring det sammanhang som utredare och behandlare kan bedriva sin yrkesutövning. I den nästföljande delen behandlas den metod jag valt för min undersökning. Här presenteras och beskrivs också urvalet av intervjupersoner och en modell för hur man kan undersöka utrednings- och behandlingsarbetet i olika kommuner. Därefter följer uppsatsens huvuddel, där jag i tre olika kapitel redogör för och analyserar det material som framkommit i min undersökning. Uppsatsen avslutas med ett kapitel som sammanfattar de slutsatser jag kunnat dra från min analys och en diskussion kring metod- och teorival och resultatens trovärdighet.

2. Tidigare forskning

Syftet med detta avsnitt är att placera in uppsatsen i en kontext och ett sammanhang tillsammans med den forskning som finns kring framförallt handlingsutrymme och gatubyråkrater. Den första delen handlar om den debatt som funnits kring handlingsutrymme sedan Lipsky kom ut med sin bok 1980. I det andra stycket redogörs för resultatet av den artikelsökning jag gjort kring handlingsutrymme. I den tredje delen av kapitlet diskuterar hur uppsatsen kan placeras in i ett vetenskapligt sammanhang.

2.1 Handlingsutrymme efter Lipsky

I artikeln "Street- Level bureaucracy, social work and the (Exaggerated) death of discretion" av Evans och Harris (2004) redogör författarna för den diskussion som funnits inom forskningsvärlden (när det gäller socialt arbete) sedan Lipsky skrev sin bok om gatubyråkratier. Evans och Harris (2004) menar att det finns två inriktningar i forskningen om handlingsutrymme. Enligt en inriktning är handlingsutrymmet bevarat och enligt en annan har det minskat eller försvunnit. Bland de forskare som ser handlingsutrymmet för den enskilde tjänstemannen som fortsatt viktigt, menar vissa att handlingsutrymme innebär att socialarbetare fyller i luckor mellan den verkliga bedömningen och de bestämmelser som finns (Ibid.). Andra ser handlingsutrymme som en möjlighet för socialarbetaren att bryta mot lokala policier och regler (Ibid.).

Evans och Harris (2004) menar att den andra sidan av forskningen om handlingsutrymme ser ett minskat handlingsutrymme för tjänstemännen i socialt arbete. Ett exempel på en utveckling som urholkat handlingsutrymmet för socialarbetare är de så kallade beställare - utföraremodeller som vuxit fram inom många områden i det sociala arbetet. Man ser också att mer rutinbaserat arbete och tydligare övervakning påverkar och tar makten ifrån de enskilda tjänstemännen (Ibid.).

2.2 Artikelsökning

En sökning med sökorden ”discretion” + ”social work” i artikeldatabasen ELIN, gav den 17 november 2008, 23 träffar. En hel del av artiklarna beskriver olika typer av socialt arbete, projekt eller metoder och därmed också handlingsutrymmet för de socialarbetare som arbetar i dessa organisationer. Dock fokuserar man inte främst på begreppet handlingsutrymme utan allmänt på hur arbetet ser ut och vad man får för resultat.

2.3 Var finns detta arbete?

Det verkar alltså som om det finns en hel del både svensk och internationell forskning kring området handlingsutrymme och gatubyråkrater. Det ser dock ut att finnas relativt få arbeten som behandlar barn- och ungdomsinsatser. När det gäller den svenska forskningen verkar den delen som är inriktad på att ”mäta” och undersöka handlingsutrymme hos tjänstemän eller socionomer vara koncentrerad kring äldreomsorgsområdet. De arbeten som ligger närmast min uppsats som jag hittat, är två andra studentuppsatser på magisternivå (Kvist 2004 och Bengtson & Persson 2005). Jag har heller inte hittat något arbete som specifikt jämför olika tjänstemannaroller som utredare eller behandlar och deras syn på handlingsutrymme. Många har alltså skrivit om både handlingsutrymme, Lipsky och socionomer, men få har koncentrerat sig på barn- och ungdomsarbetet inom socialtjänsten och ingen har jämfört behandlare och utredares handlingsutrymme.

3. Teori

I den text som följer ritar jag upp de teoretiska ramar som gäller för den undersökning jag gjort. Dessa ramar beskriver också mer i detalj de handlingsvillkor som gäller för behandlare och utredare och som jag ämnar undersöka. Mitt teorikapitel är uppdelat i tre delar. I den första definieras närmare vad en gatubyråkrati, en gatubyråkrat och ett handlingsutrymme är. I den andra delen behandlas det svårdefinierade begreppet makt och hur makt kan ses som något som uppstår i en relation mellan två människor. Den tredje delen tar fasta på hur relationen mellan gatubyråkrater och klienter fungerar.

3.1 Handlingsutrymme och gatubyråkraterna

3.1.1 Gatubyråkrater och den mänskliga komplexiteten

Lipsky (1980:15ff) menar att det mellan å ena sidan de regler, lagar och förhållningsorder som en tjänsteman har och å andra sidan de beslut som han eller hon fattar finns ett handlingsutrymme som den enskilde kan påverka. Lipsky (1980: 15) uttrycker vidare att det finns tre anledningar till varför handlingsutrymme alltid kommer att finnas hos de tjänstemän som arbetar närmast medborgarna. För det första så är de situationer man ställs inför i mötet med människor för komplexa för att kunnas skriva ner i lagar eller instruktioner. För det andra så kan en gatubyråkrat i sitt arbete med människor ställas inför oändligt många handlingsalternativ just på grund av det faktum att de arbetar med människor. En lärare kan exempelvis aldrig få en elev som beter sig precis likadant som en annan elev och en socialarbetare kan inte få två klienter som agerar exakt likadant. Ett arbete med människor kräver en lösning av en tjänsteman som kan tolka vad den unika personen (klient, elev etcetera) vill och behöver. För det tredje legitimerar det faktum att det finns ett handlingsutrymme själva välfärdsstaten. Gatubyråkraten blir för klienten nyckeln till att få den service man vill ha, och handlingsutrymmet blir det spelrum där klienten kan påverka beslutet. Lipsky menar att handlingsutrymme är en balansgång mellan å

ena sida regeltolkning och opartiskhet och å andra sidan flexibilitet och medkänsla. (Lipsky 1980.).

3.1.2 Ekonomiska begränsningar av handlingsutrymmet

En ytterligare aspekt på handlingsutrymmet är att det inom den organisation som gatubyråkraten arbetar i finns en kronisk brist på resurser (Lipsky 1980). Eftersom den offentliga sektorn inte är vinstdrivande kommer utbudet av välfärd alltid att vara snäppet under det som efterfrågas (Lipsky 1980). Efterfrågan definieras inte av klienterna utan av politikerna, vilkas mål är att spara pengar, vilket leder till att välfärdsservicen inte kan bli exakt den som medborgarna önskar (Ibid.). Eller som Lipsky (1980) beskriver det: Ju mer hjälp man erbjuder, desto fler söker bidrag.

3. 2 Makt i organisationer

Mats Franzén skriver i Goldberg (2005) om makt och hur ordets vida betydelse kan avgränsas till ett begrepp. Franzén börjar med att beskriva två traditionella maktbegrepp med rötter i olika maktteorier; det intentionella maktbegreppet och det strukturella (Franzén 2005: 86ff). Den intentionella makten utgår från den enskilda personens makt. Subjektet ses då som en aktör med en vilja och en möjlighet, som skapar makt när denne gör någonting. Aktören kan i det här fallet vara en person, en grupp, en organisation eller ett land. Den strukturella makten baseras på samhällets givna ramar i form av olika uppsättningar av positioner och förhållanden som påverkar andra. (Franzén 2005)

Franzén (2005: 87) beskriver hur man länge sett dessa två maktbegrepp som skilda från varandra. Nackdelen med att bara använda sig av ett av begreppen är att man oundvikligen missar ett antal andra sätt att förklara det problem man vill analysera. Franzén introducerar istället det relationella maktbegreppet, som inte utesluter något av de två ovan nämnda begreppen. Det relationella maktbegreppet tar istället fasta på vad som försiggår mellan två personer (Ibid. 88ff). Franzén menar att makt förekommer i alla relationer, och att makten blir till genom relationen. Franzén använder sig (mycket passande för detta arbete) av ett exempel som handlar om klientrelationen inom socialtjänsten. Han menar att

socialsekreteraren med lagstiftning, kunskap och erfarenhet i ryggen har ett relationellt övertag gentemot klienten. Strukturen verkar i detta fall på så sätt att organisationen runt socialsekreteraren vill att kontakten ska hållas kort och effektiv medan klienten å sin sida har en intention om att få den hjälp han eller hon söker. Socialsekreteraren söker i bästa fall hjälpa klienten. Det som skapas är ett relationellt maktspel där båda sidor både utifrån sig själva men också utifrån samhällets strukturer försöker påverka varandra. (Franzén 2005)

3.3 Förhållande till klienter

3.3.1 Ofrivillighet

Gatubyråkratens relation till klienten bygger på icke- frivillighet även om det inte heller finns något, exempelvis en lag, som tvingar klienten till att uppsöka gatubyråkratin (Lipsky 1980: 54ff). Det är fortfarande frivilligt för en klient att söka hjälp inom exempelvis socialtjänsten men det går inte att låta bli att anpassa sig efter systemet om man vill ha hjälpen. Även om det går att avbryta den hjälp man får av gatubyråkratin, så kan man inte vända sig någon annan för att få just detta stöd (Ibid.). Om denna hjälp skulle finnas på en privat marknad (säg exempelvis privat familjerådgivning) så är den ändå svår att få tag på, eller ha råd med för stora grupper av samhällsinvånarna (Ibid). Lipsky (1980:54) skriver: ”the poorer the person, the more he or she is likely to be the nonvoluntary client of not one but several street- level bureaucracys.”

3.3.2 Social konstruktion av klienter och specialisering av organisationer

I en gatubyråkrati förvandlas människor från personer till klienter (Lipsky 1980: 54). I den sociala process som uppstår mellan klient och organisation smaltas en hjälpsökandes erfarenheter, personlighet och åsikter ned till olika mindre kategorier (Ibid.). Johansson (2007) menar att anledningen till att byråkratier anpassar klienter in i sin organisation, är att de är specialiserade på det uppdrag som man har och inte individens unika problem. Arbetsförmedlingen är experter

på att hantera arbetssökande, skolan på att undervisa elever och så vidare. För att definiera sitt eget område så måste gatubyråkratin således dra upp gränser för vad den hanterar och inte, vilket i sin tur gör att klienter formas så att de passar byråkratins struktur (Ibid.). En ytterligare aspekt på specialiseringen av gatubyråkratier är att det bara är delar av personer/klienter som behandlas i tjänsteman – klientrelationen (Ibid.). Johansson (2007: 55f) menar att om en person söker hjälp hos en myndighet så är det bara det problem som personen har som är aktuellt hos myndigheten som är av betydelse. De andra egenskaper eller problem som personen kan tänkas ha behandlas inte (Ibid.). Således är det bara den "sjuka" delen av en person som är relevant för en försäkringskassetjänsteman och inte huruvida personen har problem med sin partner eller inte (Ibid.).

3.3.3 Företrädarskap och distansering

Arbetet som tjänsteman i en gatubyråkrati är på många olika sätt ett motsägelsefullt arbete. Samtidigt som målet med arbetet är att göra någonting för klientens bästa så måste gatubyråkraten också ta hänsyn till de förutsättningar som organisationen ger. Lipsky (1980:71) menar att en rådande myt om altruism¹ inom gatubyråkratier säger att offentliga myndigheters arbete går ut på lika behandling mellan klienter och att tjänstemännen alltid arbetar för klientens bästa. Lipsky använder sig av två begrepp för att beskriva tvåsamheten i gatubyråkratiarbetet: "advocacy", som jag översätter till "företrädarskap" och "alienation" som jag översätter till "distansering"².

Företrädarskap

Gatubyråkraten sitter i en position där denne, med hjälp av sin ställning, kan hjälpa klienten till ett bättre liv vilket är själva syftet med att vara offentlig tjänsteman (Lipsky 1980: 72). Lipsky skriver att "each generation of workers brings to its jobs [...] dedication to helping people" (Ibid.), men verkligheten skiljer sig från förväntningarna som enligt Lipsky (1980) är oförenliga med de krav på kontroll och den byråkratiska process som klienten måste gå igenom. För

¹ = osjälviskhet, (SAOL 1998)

² Lipsky själv menar att "alienation" som begrepp är över använt (1980: 75), jag har valt ordet "distansering" eftersom jag själv anser att det är det ordet som bäst beskriver de processer som Lipsky behandlar, även om en del likheter med det svenska ordet "alienation" finns.

det första så gör en stor arbetsbörda och ett stort antal klienter att gatubyråkraten inte alltid kan vara en bra företrädare. (Ibid. 73). En ytterligare aspekt är att det är svårt att företräda en klient samtidigt som man kontrollerar denne. Lipsky skriver att gatubyråkraten alltid både är domare och servicearbetare, något som är svårt att kombinera, då den ena rollen oftast utesluter den andra (Ibid. 74). Företräderskap är dessutom omöjligt om en klient på något sätt ska lämnas över till en annan gatubyråkrati (Ibid.).

Distansering

Lipsky beskriver fyra olika faktorer som gör att en gatubyråkrat distanserar sig i sitt arbete. Den första är identisk med den problematik jag beskrivit kring i fråga om gatubyråkrater och att bara arbeta med vissa delar av klienten. Detta kan enligt Lipsky leda till att tjänstemannen tappar helhetssynen kring klienter och på så sätt skapar en distans i form av att denne bara ser klient och inte person (1980: 77).

Den andra faktorn handlar om att en gatubyråkrat inte kan kontrollera resultaten av sitt arbete. Lipsky (1980) menar att specialiseringen av gatubyråkratsyrkena i ett ytterligare steg leder till att gatubyråkraten är beroende av dels organisationens resurser och dels av andra tjänstemän i andra gatubyråkratiers arbete (Ibid: 78). En ytterligare aspekt på detta är att det inte går att "lösa" eller "bota" klienter. En gatubyråkrat kan hjälpa och förbättra livet för en klient, men ingenting som tjänstemannen gör kan garantera att klienten inte kommer att behöva hjälp i framtiden. Den spricka mellan tjänstemannens mål och vad denne faktiskt kan göra för klienten skapar enligt Lipsky en distans till klienten, då gatubyråkraten inte kan kontrollera resultatet av sitt arbete. (Lipsky 1980).

Den tredje faktorn handlar om att gatubyråkraten inte har kontroll över den insats klienten ligger i kontakten (Lipsky 1980: 79). Lipsky exemplifierar här med en välutbildad och erfaren lärare som varje morgon i klassrummet möter hungriga och trötta elever (Ibid.). Ett annat exempel kan vara familjebehandlaren som arbetar med en familj där någon av föräldrarna inte vill erkänna sitt missbruk. Att det inte ligger i familjebehandlarens makt eller uppdrag att arbeta med missbrukaren leder i sin tur att denne får svårt att nå fram till sina klienter.

Den sista faktorn handlar om tid, inflödet av klienter och planering av gatubyråkratiarbetet. Lipsky (1980:75f) menar att gatubyråkraten har ett stort

handlingsutrymme men att denne inte kan kontrollera när det skall användas. En gatubyråkrati kan inte styra över vad medborgarna i samhället gör och därför inte heller förutse hur många klienter som kan behöva tas om hand (Ibid: 79). Tiden eller bristen på tid blir således en betydelsefull aspekt av gatubyråkratens arbete. Lipsky menar att det finns tekniker såsom kösystem eller rutiner för att begränsa tidsbristens effekter men faktum kvarstår att gatubyråkrati arbetet är en ständig kamp för att få tiden att gå ihop (1980: 79, 95ff).

3.3.4 Byråkratisering

Vilka övergripande konsekvenser leder då avsaknaden av företräderskap och distanseringen i gatubyråkratiarbetet till? Lipsky menade redan 1980 (i en amerikansk kontext) att gatubyråkratierna blivit mer byråkratiska i den meningen att det blivit ett större avstånd mellan klient och tjänsteman. En effekt av detta avstånd kan enligt Lipsky (1980: 79f) vara att gatubyråkrater lättare accepterar organisationsstrukturella förändringar kring arbetet som i sin tur leder ännu längre bort från klienterna.

Evans och Harris (2003) konstaterar att kontexten kring gatubyråkraterna (i detta fall socialarbetare) har ändrats efter 1980. Kontrollen av socialarbetarna har blivit starkare på så sätt att det skapats fler regler som påverkar arbetet samt tydligare struktur kring arbetet. Dock kan handlingsutrymmet, som jag tidigare varit inne, öka om det tillkommer fler regler. Detta eftersom fler regler skapar utrymme för fler tolkningar och därmed större handlingsutrymme. (Ibid.).

4. Metod

Detta metodkapitel inleds med ett stycke som handlar om de problem med olika kommuners sätt att organisera sig som jag stött på i inledningsskedet av min undersökning. Detta problem har i sin tur fått konsekvenser för hur och med vilka personer jag gjort mina intervjuer med. De efterföljande delarna behandlar i tur och ordning mina metodologiska val och ett avsnitt om uppsatsens validitet och reliabilitet. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som beskriver de olika personer jag intervjuat närmare och en etisk reflektion.

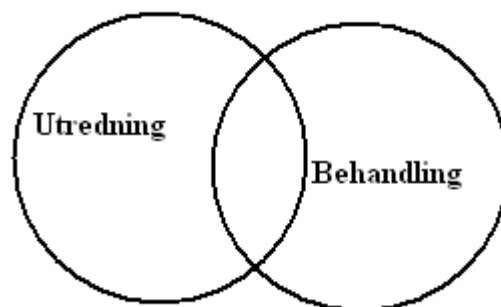
4.1 Att studera socialtjänstens barn- och ungdomsarbete

4.1.1 Specialiseringen inom IFO

Jag redogjorde i uppsatsens inledande problemformulering för hur det sociala arbetet inom kommuner med barn- och unga håller på att förändras. Socialstyrelsen skriver i två rapporter 2006 och 2007 kring individ- och familjeomsorg (IFO), dels om den ökande specialiseringen mot antingen utredning och behandling och dels om den ökning som skett av kommuners egna öppenvårdsinsatser. Att kommunerna överlag ökar sina egna insatser har i sin tur påverkat specialiseringen av socialarbetaryrket eftersom fler kunnat koncentrera sig på behandling. Socialstyrelsen (2006) beskriver en utveckling av socionomyrket inom IFO som innefattar både en horisontell specialisering (på olika klientgrupper, exempelvis tonåringar eller missbrukare) och en vertikal (utredningsenheter, mottagningsgrupper och så vidare). Den vertikala utvecklingen som socionomrollen inom barn- och ungdomsområdet genomgått kan illustreras med hjälp av följande modeller:



Denna första modell beskriver en bild av socionomen som arbetar med både utrednings- och behandlingsuppgifter parallellt.



Den andra modellen beskriver hur utrednings- och behandlings uppgifter skiljt sig åt. Dock finns det fortfarande en del beröringspunkter mellan utredning och behandling. Detta kommer jag att återkomma till när jag redogör och analyserar de resultat som framkommit.

4.1.2 Organiseringen av arbetet inom IFO

Ett problem när jag planerat min undersökning av barn- och ungdomsarbetet har varit att olika kommuner organiserar detta arbete på helt olika sätt. Vissa kommuner har inte ens en avdelning som kallas för socialtjänst eller liknande. När jag skriver om "arbetet med barn och ungdom" menar jag således de huvudarbetsuppgifter inom socialt arbete som kommunerna utför oavsett vilken organisationsform man valt att använda sig av.

Vissa socialtjänster har olika grupper för utredningar och behandling, men arbetar både med yngre och äldre barn. Andra grupper jobbar med både behandling och utredning, men specialiserat med ungdomar. Det jag tittat på och anpassat mig efter när jag letat respondenter är att jag velat ha en mångfald i mitt

empiriska material. Genom att intervjua personer med delvis samma och delvis olika arbetsuppgifter har jag kunnat ta ett helhetsgrepp över barn- och ungdomsområdet och inte koncentrerat mig på olika kommuners specifika organisationslösningar.

Min utgångspunkt var att arbetet antingen är strikt uppdelat mellan utredning och behandling eller helt integrerat med utredning och behandling i samma tjänst. Redan i början av uppsatsarbetet upptäckte jag emellertid att så inte var fallet. I de kommuner som jag kom i kontakt fanns det blandformer av de modeller jag beskrivit ovan. Jag har alltså inte hittat några idealtyper för att organisera arbetet med barn och unga, vilket i sin tur påverkat hur jag lagt upp min studie. Jag ser barn- och ungdomsarbetet fördelat över en linje, där den ena sidan är en helt segregerad modell (liknande en beställare- utförare modell) och den andra är helt integrerad med utredning och behandling i samma tjänst:

Segregerad ----- Integrerad

Bland de kommuner jag undersökt ligger alla mittemellan dessa båda ytterligheter. Följden för uppsatsen blir således att jag jämför olika syn på handlingsutrymme och dess effekter hos olika socionomer. Mina intervjupersoner representerar alltså inte en idealtyp av en organisationskategori utan snarare en praktisk lösning hur man skiljer på behandling och utredning.

4.2 Materialinsamling

Den bästa metoden för att samla material till min uppsats har jag bedömt vara intervjuer. Både Aspens (2007: 133ff) och May (2001: 148ff) beskriver hur olika intervjutekniker varierar i sin grad av struktur, det finns enkätliknande - strukturerade intervjuer, det finns semi- strukturerade intervjuer och det finns den helt öppna ostrukturerade, tematiska intervjun. I de sex stycken intervjuer jag gjort har jag använt mig av en intervjuguide (se bilaga 1). Jag har använt mig av tre olika teman för att strukturera min intervju och kretsa kring det större ämnet handlingsutrymme, dessa teman var: specialisering/generalisering, att möta

klienter och makt. Dessa tre teman har senare modellerats om för att mynna ut i tre olika analysavsnitt som till viss del skiljer sig från intervjuernas ursprungliga form.

Min uppfattning är att intervjuerna ligger någonstans mellan en semi-strukturerad intervju och en tematisk. Jag har under varje intervju (oavsett intervjupersonens yrkesinriktning) berört mina tre teman, men beroende på intervjuperson har svaren jag fått varit inriktade mot olika perspektiv. Tanken har varit att skapa en djupare förståelse för mitt forskningsproblem och att låta intervjupersonerna använda sina egna termer och begrepp, samtidigt som jag inte tappar fokus från mitt tema som gör att jag kan jämföra vad olika personer säger (May 2001: 150f).

Min uppsats har både en deduktiv och en induktiv prägel. Den är deduktiv i bemärkelsen att jag bygger mina resonemang på vetenskapligt definierade begrepp och etablerade teoribildningar. Detta blandas med en induktiv ansats när jag söker ny förståelse för arbetet och organisering av arbete inom området barn och unga (May 2002: 47).

4.2.1 Genomförandet av intervjuer

Samtliga sex intervjuer har genomförts på respondenternas arbetsplatser. Intervjuerna varade mellan 45 till 65 minuter, de första intervjuer jag gjorde var generellt sätt längre medan de sista var kortare. Detta ser jag som helt naturligt då jag inför de sista intervjuerna var mer säker på vilka frågor som passade att ställa. Intervjuerna transkriberades sedan och de respondenter (två stycken) som önskade läsa igenom materialet fick göra detta. De citat jag använder mig av i de empiriska delarna av uppsatsen är hämtade från de transkriberade intervjuerna, jag har valt att ta bort vissa störande ord och ljud som funnits med från början. Jag har också ändrat vissa språkliga fel, något som de respondenter som fick läsa sina utskrivna intervjuer önskade. Uppsatsens intervjupersoner presenteras närmare i mitt stycke som handlar om urval.

4.3 Analysmetod

Min uppsats är ett relativt teorinära arbete på så sätt att jag har använt mig av olika teoretiska definitioner av handlingsutrymme för att analysera resultaten. Teorin är således en förutsättning för att kunna genomföra min studie, eftersom jag ser teorin kring handlingsutrymme som ett sätt att samla upp och sammanfatta hur man som tjänsteman arbetar i en offentlig förvaltning. Ett exempel på hur teorinära mitt arbete är hur jag beskriver "gatubyråkratier" istället för "socialtjänster" som ju är studieobjekten för mitt arbete. Tanken är att allmänt beskriva förutsättningarna för gatubyråkrater och gatubyråkratier för att i en analys särskilt inrikta mig på mina studieobjekt. Den analys av min empiri som jag senare presenterar har en karaktär av att spegla upplevelsen av handlingsutrymme, makt och möte med klienter. Jag är alltså inte ute efter någon "falsifiering" eller test om hur stort handlingsutrymmet är, snarare vill jag undersöka hur det fungerar. Jag tror att denna jämförelse mellan teori och empiri kan leda till ökad förståelse för hur det är att arbeta som gatubyråkrat i socialtjänstens avdelningar för barn och unga.

4.4 Reliabilitet och validitet

Ett validitetsproblem i uppsatsen kan vara det faktum att jag som socionomstudent träffat yrkesverksamma och att jag på något sätt har varit en yngre och mer naiv version av mina respondenter. Detta kan i sin tur ha lett till att jag fått en något anpassad bild (förmodligen omedvetet) av verkligheten berättad för mig. Ytterligare svårigheter kan ha varit att det ämne jag intervjuat mina intervjupersoner om är ganska känsligt då det ligger nära de eventuella brister som organisationen runt respektive intervjuperson har.

Problemet som jag beskrivit ovan har att göra med uppsatsens *interna validitet*. Begreppet innebär att de teoretiska begrepp man använder sig av operationaliseras på rätt sätt (Esaiasson et. al. 2007). Jag har inte uttryckligen kunnat fråga mina respondenter hur de upplever makt eller handlingsutrymme i sitt arbete, eftersom det då funnits en risk för att jag skulle få icke- kritiska och tillrättalagda svar. Jag

har istället varit tvungen att också ställa frågor runt omkring området för att komma åt själva huvudfrågan. Jag tycker själv att jag lyckats till en viss del. Dock har jag inte fått några svar som varit särskilt kritiska till den egna organisationen.

Den *externa validiteten* har att göra med hur pass tillämpbara resultaten är på den övriga populationen (Esaiasson et. al. 2007), som i uppsatsens fall är andra kommuners barn- och ungdomsarbete än de undersökta. Då jag i början av detta metodkapitel konstaterat att det område som jag undersökt skiljer sig en hel del beroende på vilken kommun man tittar närmare på kan det finnas ett sådant validitetsproblem. Jag vill dock betona att mitt mål varit att ta fram *exempel* på hur de olika typerna av socialarbetarroller fungerar och inte undersöka hur kommunernas barn- och ungdomsarbete fungerar i allmänhet.

Reliabilitet handlar bland annat om tillförlitlighet bland de resultat man kommer fram till huruvida den studie man gjort kan återskapas (Esaiasson et. al. 2007). Då jag använt mig av en intervjuguide med en stor del öppna frågor kan återskapandet av intervjuer bli svårt. Däremot anser jag att de svar jag fått från mina respondenter är tillförlitliga. Detta beror bland annat på att jag känt mig trygg i min intervjuguide och att de svar jag fått in känns sammanhängande och trovärdiga.

4.5 Urval

Jag har själv styrt mitt urval när det gäller de kommuner jag sökt mig till och de yrkesgrupper av socionomer som jag intervjuat. Jag har tidigare visat hur det inte fanns något vanligt att sätt att dela upp uppgifterna behandling och utredning. Det var alltså inte heller av vikt att söka mig till någon speciell kommun eftersom alla skiljer sig åt. Mitt tillvägagångssätt har varit att först kontakta ansvarig chef som sedan lotsat mig vidare till mina respondenter. I något fall har en respondent kontaktat mig först. Jag har således inte kunnat styra vilka respondenter jag fått utan bara vilka kommuner jag vänt mig till.

Några generella slutsatser som kan dras rörande mitt material är att alla intervjuade är socionomer. Deras erfarenhet av socialt arbete varierar från 20 år till ett och ett halvt år. Könsfördelningen bland respondenterna är exakt jämn då

tre av intervjupersonerna är män och tre är kvinnor. Fördelningen är slumpmässig och uppsatsen syftar inte till en jämförelse mellan män och kvinnor. Jag har inte frågat intervjupersonerna om deras ålder men min bedömning är att åldersspannet är mellan 30 och 55 år. Vinsten jag fått genom att ha respondenter från olika arbetsplatser ligger i att de samlade slutsatser jag kan dra inte härrör sig till själva arbetsplatsen utan är allmänt gällande för arbetet med barn och unga. Jag får alltså en större spridning i mitt material, vilket medför att det blir mindre säkert. Dock kan jag konstatera att även om sättet att organisera arbetet i olika enheter eller arbetsgrupper så skiljer sig inte arbetet särskilt mycket åt. Arbetar man med utredning ställs man för ungefär samma problem var man än arbetar och liknande gäller för behandlingsarbete.

De personer jag intervjuat är följande:

Utredare 1 och behandlare 1, arbetar båda i en medelstor kommun i Skåne. Utredare 1 är socionom sedan ett och ett halvt år tillbaka, och har sedan examen arbetat med utredningar på den arbetsplats hon är idag. Utredare 1 arbetar i en grupp som är specialiserade på utredningar av barn och ungdomar. Det finns inget officiellt sätt att dela upp ärendena men eftersom de olika utredarna i gruppen föredrar att jobba antingen med barn 0-12 år eller med tonåringar sker en inofficiell ärendefördelning. Behandlare 1 är socionom sedan fyra år tillbaka men har jobbat inom socialt arbete sedan 2001 och har en steg- utbildning i familjeterapi. Behandlare 1 jobbar i en grupp specialiserad på behandling tillsammans med flera andra socionomer. De får ärendena som remisser från utredarna och man kan likt utredarna i denna kommun inofficiellt dela upp ärendena så att man specialiserar sig på det man vill jobba med, exempelvis familjer med mindre barn.

Utredare 2 och behandlare 2 arbetar i en mindre kommun i Skåne. Utredare 2 har lång erfarenhet både av socialt arbete och av barnavårdsutredningar och började arbeta med detta 1989. Tidigare arbetade utredare 2 med både behandling och utredning men har sedan arbetsplatsen skiljt dessa två arbetsuppgifter för några år sedan, specialiserat sig på utredningar. Utredare 2 är en av två socionomer i tjänst som arbetar med utredningar med barn och unga i kommun 2. Behandlare 2 har

jobbat fyra år som socionom varav två och ett halvt på den arbetsplats han är på nu. Behandlare 2 är en av två socionomer som har ansvar för behandlingen av barn, familjer, och ungdomar i kommunen.

Utredare 3 arbetar i en liten kommun i Skåne på en myndighetsenhet med ansvar för både utredningar av vuxna och barn/ungdom. Utredare 3 har jobbat på sin tjänst i ett och ett halvt år och varit socionom sedan 1998.

Behandlare 3 arbetar i en av Skånes största kommuner som arbetsledare för en grupp inom socialtjänsten med ansvar för behandling av familjer och ungdomar. Behandlare 3 är socionom och har arbetat inom socialt arbete sedan 1990. Hon är arbetsledare sedan hösten 2008 men har innan dess arbetat som behandlare i behandlargruppen i drygt sex år. Behandlare 3 har en vidareutbildning steg 1 i familjeterapi.

4.6 Etisk reflektion

En utgångspunkt när jag lagt upp min undersökning har varit att förhålla mig till Vetenskapsrådets (2002) "Forskningsetiska principer". Då jag uppfyller de fyra huvudkrav som ställs i samband med humanistisk och samhällsvetenskaplig tillgodose de etiska kraven i vetenskaplig forskning. Det första informationskravet har jag bland annat uppfyllt genom att informera intervjupersonerna om uppsatsens syfte och om ramarna för uppsatsarbetet. Det andra samtyckeskravet har jag uppfyllt genom att betona intervjupersonernas frivillighet att delta. De som önskat att få läsa igenom en utskrift av sin intervju har fått göra detta. Konfidentialitetskravet har jag uppfyllt genom att avidentifiera både intervjupersoner och de kommuner de arbetar i. Nyttjandekravet införlivas i och med att uppsatsen främst är en del av min socionomutbildning och inte primärt har något annat ändamål än ett pedagogiskt.

5. Handlingsutrymme, utredare och behandlare

I uppsatsens följande tre kapitel presenteras mitt material, de svar jag fått från mina respondenter och mina kopplingar till den teori jag redogjort för. Jag har valt att redovisa mitt empiriska material varvat med kopplingar och resonemang som härleder till min teori därför att det på så sätt tydligast kan visas hur teori och empiri hänger samman, eller inte hänger samman. Jag kommer i texten nedan att använda mig av följande tre olika analysnivåer med betoning på de två första: jämförelse mellan teori och empiri, jämförelse mellan yrkesgrupperna behandlare och utredare och jämförelse mellan olika kommuners sätt att organisera barn- och ungdomsarbetet. De teorikopplingar som jag gör kommer mestadels att följa det teoretiska kapitlets huvudstruktur men vissa teorianknytningar går mellan de olika tre teoriblocken.

I teoriavsnittet redogjorde jag för gatubyråkraternas handlingsutrymme och hur organisationer som behandlar människor aldrig fullt ut kan kontrollera sina tjänstemän. I avsnittet nedan koncentrerar jag mig på makt *inom* organisationen och alltså inte på den makten man som gatubyråkrat direkt utövar över samhällsmedborgarna. Jag beskriver alltså ett handlingsutrymme *i* organisationen och inte det handlingsutrymme som utövas *av* organisationen. En utgångspunkt i detta arbete är att det finns ett handlingsutrymme som utnyttjas av både utredare och behandlare, men det är inte handlingsutrymmet eller maktutövandet i sig som står i fokus utan hur det påverkar dem som jobbar med det.

Resultaten i detta kapitel i två delar, den första delen handlar om mina intervjupersoners makt över arbetsuppgifter och den andra om organisationens makt över mina respondenters arbete.

5.1 Makt över arbetsuppgifter

5.1.1 Barn och/eller unga?

Jag förutsatte, innan jag påbörjade intervjuerna, att möjligheten som socialarbetare (både utredare och behandlare) att välja eller specialisera sig på en viss grupp barn eller ungdomar (inom antingen utrednings- eller behandlingsarbetet) var väldigt viktig för socialarbetarna själva. Det visade sig att möjligheterna till detta varierade stort mellan de olika kommunerna. Både Lipsky (1980) och Johansson (2007) menar att specialisering är en följd av att gatubyråkratier för att kunna hantera en stor mängd klienter bara kan behandla vissa problem som klienter söker hjälp för. Jag koncentrerar mig här på den horisontella specialiseringen i form av åldersgrupper och inte den vertikala som jag redogjort för i metodkapitlet.

En stor faktor i detta sammanhang verkar vara kommunens storlek. I en större kommun finns det nämligen ett större underlag vilket ger fler klienter, och det kan inom socialtjänsten bildas mer specialiserade enheter, exempelvis behandlingsgrupper för tonåringar, eller utredningsteam specialiserade på mindre barn. Bland mina respondenter finns det flera som arbetar i mindre kommuner. En av respondenterna säger såhär:

”...större kommuner har ju större utrymme och möjlighet att specialisera sig för att man har mer att arbeta, man har fler inom en viss grupp å då kan man också jobba specialiserat mot den gruppen, för den har någonstans konstant, även om folk kommer å går, så att säga så har man en viss klick...” (Behandlare 2)

I mindre kommuner har man inte möjlighet att välja mellan exempelvis att arbeta med antingen barn eller ungdomar. Dock är en större kommun ingen garanti för att man har specialiserade barn- eller ungdomsgrupper. I kommun 4 arbetar behandlare 3 med hela barn- ungdomsspannet, från små barn till tonåringar, trots att det är en av Skånes största kommuner:

”när det gäller hemmaplan så är det vi som finns, från 0-18” (Behandlare 3).

Även om det inte finns någon utifrån organisationen given uppdelning mellan olika sorters behandlings- eller utredningsarbete, så kan en inofficiell uppdelning eller specialisering ändå ske.

”Vi fördelar remisserna utifrån hur mycket utrymme vi har på våra schema så att säga, och om det är ett ärende som passar just mig, om jag har den kompetensen som behövs för detta ärendet eller om det är någon annan som har det.” (Behandlare 1)

”Det är ju inte det att vi har speciella utredningar för att jobba med övergrepp, små barn eller tonåringar, utan det är det man tycker är roligt att jobba med, sen så givetvis så tar man ju, andra ärenden också” (Utredare 1)

Både utredaren och behandlaren i kommun 1 jobbar alltså inom varsin enhet med ansvar för hela gruppen barn och ungdomar 0-21 år, men det finns en flexibilitet i arbetsfördelningen som gör att man kan specialisera sig.

Ärendefördelningen i kommun 1 skiljer sig drastiskt från den i kommun 3. Den utredare jag intervjuat i denna kommun arbetar på en vertikalt- specialiserad enhet för myndighetsutövning för både barn och vuxna. Han kan överhuvudtaget inte påverka vilka ärenden han får, bara mängden ärenden:

”...vi har en ärendefördelning efter datum, när mannen i hushållet är född så det kan ju bli väldigt olika...” (Utredare 3)

Utredare 3 ser själv inget problem med att inte kunna få välja sina ärenden själv. En anledning till det skulle kunna vara att ärendemängden i kommunen är väldigt låg och det finns helt enkelt inte så många ärenden att välja bland. Övriga kommuners ärendefördelning är en mellanvariant mellan tillvägagångssättet i kommun 1 och kommun 3.

5.1.2 Arbetsbeskrivningar

Att det saknas konkreta arbetsbeskrivningar är något som alla mina intervjupersoner vittnar om. Detta är helt i linje med Lipskys tes om att det inte konkret går att beskriva gatubyråkratiarbetet (Lipsky 1980). Dock kan man ändå konstatera att utredarnas arbete i vissa kommuner har betydligt tydligare ramar.

Detta beror på att uppdragen utredning och behandling till sin natur skiljer sig åt. Utredningen har en fast maxtid på fyra månader och numera finns det dessutom evidensbaserade modeller för hur en utredning ska gå till (till exempel BBIC). Trots detta är det ändå svårt att i detalj reglera hur ett utredningsarbete genomförs:

”...det finns ju inget beskrivet om det här små, hur man gör när man etablerar kontakt med en klient, hur får man en klient att känna sig bekväm i ett möte, så att, det handlar om erfarenhet och ett hantverk, en personlig läggning att kunna möta människor i svåra situationer...” (Utredare 2)

Utredare 3 arbetar inte med BBIC utan med en detaljerad metodpärm för utredningar. En del av innehållet kan de anställda vara med och påverka medan vissa delar ligger högre upp i beslutskedjan.

”vi är med å utformar den också [...] många av delarna är direkt politiska beslut, och där har vi inte mycket att göra, men själva metoderna och så, där har vi har alltid metodträffar där vi uppdaterar de flesta delarna varje år.” (Utredare 3)

De två senaste citaten visar tydligt, i linje med Lipskys teori, att det endast är delarna runt omkring arbetet som kan skrivas ner i manualer eller arbetsbeskrivningar. Detta gäller även om man har ett tjänstemannayrke, som utredarnas, som präglas av krav på rättsäkerhet och likabehandling, vilket i förlängningen borde leda till ett mer uppifrån styrt arbete.

Medan de utredare jag intervjuat verkar ganska nöjda med att från ett håll arbeta utefter manualer och från ett annat fortfarande ha ett handlingsutrymme att påverka arbetet själv, vill behandlarna ha tydligare uppdrag och mer explicit beskrivna arbetsuppgifter:

”Det är faktiskt något som jag själv tänkt undersöka, för när jag började jobba här, då fanns det en arbetsbeskrivning, sen har min tjänst förändras under resans gång, å jag har varit med och förändrat den väldigt mycket själv, det är något jag gärna skulle vilja ha...”(Behandlare 1)

”Det är synd att man inte konkret gjort arbetsbeskrivningar för var och en [...] det är rätt så bra att människor vet vad man är anställd för, då kan man också mer hålla sig till liksom sin ram och sitt mål, varför man är här, det är lätt att vilja sväva iväg lite

grann att göra mer saker, så att just arbetsbeskrivningar för var och en det tycker jag är bra” (Behandlare 3)

Det verkar som om behandlarnas arbete är mer öppet och mer oförutsägbart än utredarnas, vilket i sin tur inte är konstigt eftersom det kännetecknas av fler möten med människor och familjer där tjänstemannen själv är friare att utnyttja sitt handlingsutrymme. Samtidigt är det viktigt att behandlarna själva får vara med och påverka sina egna yrkesbeskrivningar för att inte förlora det handlingsutrymme de har. Man skulle kunna säga att de vill förtydliga sitt handlingsutrymme men inte minska det.

”...när jag blev anställd här tyckte jag ganska snart att jag ville göra mer än det jag fick göra, att jag hade en kompetens som ville mer [...] jag ville ha credit för det, så då påbörjade jag en process kring min arbetssituation och min arbetsroll...”
(Behandlare 1)

5.1.3 Skrivarbete

En stor skillnad mellan de olika yrkesgrupperna är hur mycket tid man behöver ägna åt skrivarbete och dokumentation. Medan skrivandet för utredarna är en naturlig del av arbetet är det något som behandlarna vill lägga så lite tid som möjligt på.

”Man vill ju ha mer, tid till att sitta å skriva, att man bara drar ett streck i almanackan, att den dagen ska jag skriva, jag ska inte göra något annat än att skriva, men det räcker det har gått en kvart på den dagen sen ser det inte som man hade tänkt sig...” (Utredare 1)

”Om man skulle kunna lösa det så att man rent rättssäkert om någon annan kunde göra journalanteckningar så att man själv kunde träffa folk mer än att sitta vid datorn som vi gör idag, sen är det ju ett viktigt arbete absolut, att journalföra och att skriva, men det jag brinner för å så det är liksom att träffa de enskilda familjerna, ungdomarna och människorna...” (Behandlare 2)

Både Lipsky (1980:79ff) och Evans och Harris (2003) skriver om den ökade byråkratiseringen av gatubyråkratiarbetet. Jag menar att en ökad mängd

skrivarbete, journalföring eller vad man väljer att kalla det, och också innebär en byråkratisering och en begränsning av det sociala arbetet med barn och ungdomar. Detta betyder i sig inte att handlingsutrymmet försvinner (jämför Evans och Harris (2003)) men att det bara kan utnyttjas inom vissa ramar. Själva övergången i sig till vertikalspecialiserade utredningsenheter innebär då en byråkratisering. Som citatet från utredare 1 ovan visar, så blir tid för att skriva ett mål snarare än ett nödvändigt ont.

5.1.4 Struktur och planering

En viktig komponent i utredarnas arbete verkar vara att skapa en struktur kring sitt arbete.

”...vi har lagt ner otroligt mycket tid på att jobba med hur utredningen ska se ut, eller hur den ska struktureras, med möten och hur vi ska hantera människors oro i initial läge, med bemötande å att jobba med väldigt mycket information till klienter.”
(Utredare 2)

Graden av planering och struktur hör i högsta grad samman med de stora skillnader som finns mellan ett renodlat behandlingsarbete och ett specialiserat utredningsarbete. Ett syfte med att man likt den citerade utredaren ovan försöker strukturera upp sitt arbete i hög grad kan vara att det leder till ökad rättsäkerhet och likabehandling av klienterna. Enligt Lipsky (1980: 77ff) är målet om likabehandling och att alla klienter ska få samma service en del av myten om altruism. Detta kan i sin tur betyda att man sänker nivån på det arbete man gör för att kunna få igenom alla klienter. Detta betyder för gatubyråkraten, i det här fallet utredare 2, att om han skulle behandla alla klienter lika utan att ta hänsyn till enskilda behov så skulle han inte hinna med de klienter han har. Utredaren väljer dock att använda sitt handlingsutrymme i form av att han vid tidsbrist inte väljer att öppna ärenden som han av erfarenhet inte tror är allvarliga nog.

”...då kan det också vara att man har en jättehög arbetsbelastning när det kommer in en anmälan, så står man precis i valet å kvalet ska man slaska den eller ska man inleda utredning, å där man utifrån sin arbetsbelastning, säger att nej man slaskar

den, man chansar, visst förekommer det, [...] det är klart att man prioriterar, asså så är det, man har ju inte mer än 40 timmars arbetsvecka...” (Utredare 2)

Viktigt att notera är att det i sig inte ligger något normativt bra eller dåligt i att som gatubyråkrat använda sitt handlingsutrymme på detta sätt. Om utredare 2 i detta fall valt att öppna utredning på alla fall som kommer in, hade han inte kunnat ägna lika mycket tid åt de ärenden som var verkligt allvarliga.

5.2 Makt i arbetet

I följande del av texten skiftar jag fokus från gatubyråkraternas makt över sina arbetsuppgifter till deras makt i sina arbetsuppgifter. Fokus ligger alltså på i vilken grad de själva kan påverka vilka beslut som de har möjlighet att fatta.

5.2.1 Att arbeta två och två

Lipsky (1980: 15ff) menar att det är svårt att kontrollera gatubyråkraternas arbete, bland annat på grund av att arbetet är svårt att förutsäga och att det sker inom slutna rum. Jag menar att det inom det område jag undersökt kan finnas olika sidor av kontroll. Det är en form av kontroll om organisationen runt gatubyråkraten lägger sig och beslutar istället för gatubyråkraten, och det är en annan form av kontroll, som snarare verkar vara ett stöd, att arbeta två och två, eller att ta hjälp av sin chef i svåra ärenden.

”I utredning är vi två av flera aspekter, dels för att det är det bästa sättet att inte bli utbränd, det absolut bästa sättet, därför att det är tillräckligt svårt ändå, hade jag jobbat ensam, hade jag valt att inte göra det [...] det är bra med tvåsamhet i intervjuer, den ena intervjuar den andra skriver och är så att säga reflekterande team under intervjun” (Utredare 2)

Utredare 3 arbetar alltid själv med utredningar, men tar hjälp av kollegor och sin chef i vissa situationer.

”Jag tycker det fungerar bra och vi är duktiga på att se när medhandläggare ska in. Möjligen finns en risk att vi missar ett behov av medhandläggare någon gång men såhär i backspelgeln har vi inte gjort det ännu.” (Utredare 3)

De behandlare jag intervjuat arbetar också olika. Behandlare 1 arbetar självständigt men är en del av ett behandlande team. Behandlare 2 arbetar tillsammans med en annan behandlare kring de flesta ärendena, och de ingår i samma arbetsgrupp som övriga socialarbetare (utredare, familjehemssekreterare etcetera) inom kommun 2:s barn och ungdomsenhet. Behandlare 3 är numera arbetsledare, men arbetade tidigare i olika team om tre familjebehandlare, som sattes ihop inför varje ärende.

5.2.2 Överblick

När det gäller insyn och kommunikation mellan utrednings- och behandlingsfunktionerna i de olika kommunerna särskiljer sig kommun 2 från de andra. Här arbetar behandlarna och utredarna i samma arbetsgrupp vilket betyder att behandlarna vet vad som pågår i utredningen och utredarna vet vad som händer i en behandling (jämför med den modell jag presenterat i metodkapitlet).

”Det heter att jag ska göra det och dom ska göra det, å det gör vi ju, men vi möts ju inom någon gråzon många gånger mellan behandling och utredning” (Behandlare 2)

Möjligheten att ha överblick över alla faser i ett ärende är något som påverkar behandlarna mer än utredarna. Om en behandlare kan följa hela klientprocessen från utredningens början till behandlingens slut ger detta både en överblick och en möjlighet att planera, vilket i sin tur betyder att en behandlare i högre grad kan utnyttja sitt handlingsutrymme. På utredningssidan är detta behov av överblick inte lika viktigt, eftersom ett av grundsyftena med utredning är att kartlägga och beskriva. Själva behovet skall bara beskrivas och därefter tar behandlarna vid. Man kan här exempelvis jämföra kommun 2 med kommun 3. Båda kommunerna är små kommuner men myndighetsfunktionen i kommun 3 är en vertikalt specialiserad enhet som inte ens tillhör samma förvaltning som behandlingsfunktionen. Utredaren i kommun 3 menar att det krävs en hel del

arbete för att överbrygga de hinder som följer med detta sätt att dela på behandling och utredning.

”...därför så krävs det lite mer, det kan handla om lite ekonomiska saker, vem klienten tillhör å så, det blir många sådana möten, det är alltid några i veckan”
(Utredare 3)

5.2.3 Ekonomisk begränsning

Lipsky visade att det finns en resursbrist inom de offentliga gatubyråkratierna. Frågan är om de knappa resurserna påverkar de tjänstemän som jag intervjuat. Rent hypotetiskt borde utredarna känna av detta mer än behandlarna eftersom det är de som beslutar om insatser och ”sitter på pengarna”.

”Pengar är ju också en begränsning att man får ju liksom titta på vad man kan, sätta in för insatser beroende på vad det kostar, [...] man vill många saker, men det är dyra saker, mycket pengar, då får man ju sätta det till relation till problemet” (Utredare 1)

Klart är alltså att pengar, budgetar och utgifter i någon mån påverkar gatubyråkraters arbeten. När jag har frågat mina respondenter om detta verkar det dock som om beslutsfattandet i sig inte är begränsat, snarare ramarna kring det. Ett ytterligare exempel på detta är behandlare 3 som arbetar med ett konkret utformat uppdrag som går ut på att minska institutionsplaceringar, något som för organisationen kostar mycket pengar.

”Man kan ju anställa ganska många familjehandlare jag tror det är tre stycken på ett år anställda, på en ungdom som är på en SiS- institution. Så det är ganska mycket pengar att spara om man kan slippa att placera någon, om nu man bara räknar pengar, å det är ju det politikerna mest räknar ju, vi kan ju titta på mänskligt lidande men de tittar ju mycket på pengar” (Behandlare 3)

Citatet ovan visar att det på grund av de knappa ekonomiska resurser har fötts en idé om att minska institutionsplaceringar, vilket i sin tur har bildat en grupp som bara jobbar med behandling hemma hos familjer.

6. Relationell makt

Redan tidigt i denna uppsats konstaterade jag att handlingsutrymmet att påverka klienternas liv är en naturlig del av en gatubyråkrats arbete. Utifrån min problemformulering har det inte heller varit relevant att testa eller undersöka om det finns ett handlingsutrymme eller inte. Det jag istället valt att göra är att koncentrera mig på hur det är att arbeta med ett stort handlingsutrymme, alltså hur man förhåller sig till den stora makt som man har. Detta ska jag titta närmare på i följande avsnitt.

När jag frågat mina respondenter hur de upplevt makt i sitt arbete, har de spontant börjat prata om det som Franzén beskriver som den strukturella makten, alltså den makt och delen av handlingsutrymmet som till sin yttersta spets är beskrivet i lag.

”Jag har makten att göra omhändertaganden [...] sen så, får jag ju lämna den makten till länsrätten, jag har makten att göra en ansökan men vi har också makten att säga nej till viss sorts hjälp...” (Utredare 1)

”...varje situation då någon kommer hit en maktsituation, mer eller mindre, [...] där samhället griper in å säger att nu får ni komma hit prata för det har inte gått bra i er familj, jag betraktar nästan varje kontakt med en klient som en maktsituation, å det måste man ha klart för sig att här är någon som blandar sig in i någons liv.” (Utredare 2)

Men liksom Franzén har jag valt att se makt, alltså den beslutsrätten gatubyråkraterna får via sitt handlingsutrymme, genom ett relationellt perspektiv. En övergripande slutsats jag kunnat dra efter de sex intervjuerna är att makt är något som är ständigt förekommande (se citatet ovan) både för utredare och för behandlare. Jag har också kommit fram till att man inom socialtjänsternas barn- och ungdomsområde både utövar makt och ofta pratar om vad denna maktutövning innebär med sina klienter. Jag kommer att ägna de följande två styckena åt hur detta går till. Det sista stycket fokuserar på maktutövande i de relationer utredarna och behandlarna har till sina klienter.

6.1 Att utöva makt

Att utöva makt innebär för de personer jag intervjuat ett spel mellan att vara en representant för en myndighet och att göra det bästa för de klienter man träffar.

”... man har inte det utrymme att hjälpa människor på det sättet som man skulle vilja, [...] man känner att man inte räcker till, så den balansen där är oerhört viktig, hur engagerad blir jag?” (Behandlare 2)

Här kan man dra direkta paralleller till Lipskys teori om den dubbla gatubyråkratirollen, vilken innebär att samtidigt som en tjänsteman är företrädare för sina klienter, försöker denna att hålla distans så att han eller hon kan klara av sitt arbete (1980: 71ff). Lipsky (Ibid.) menar vidare att klienter ofta förväntar sig att socialarbetaren alltid ska vara deras allierade. När det gäller utredarnas arbete, är detta en naturlig del, eftersom barn kan vara i direkt fara och utredarna då menar att de ibland måste visa att de har mycket makt som offentlig tjänsteman.

”...i vissa lägen säger jag: alltså nu kommer det bli såhär du har inget val, man måste vara väldigt fyrkantig.” (Utredare 2)

Att försöka hålla en balans mellan att utöva makt, att säga åt någon att göra något eller att visa att man sitter på en viss sorts resurser, och att skapa en relation med klienten är något som gäller både utredare och behandlare. En stor skillnad mellan dessa båda grupper är dock att medan det ses som naturligt för en utredare att sitta på en maktposition så är detta mer problematiskt för behandlarna.

”Vi är ju en myndighet, det är tydlig skillnad man hör när man träffar klienter som har både kontakt med oss och med ”råd o stöd”, dom säger att, många säger att det är väldigt stor skillnad på att komma hit o dit, trots att vi är myndigheter båda två” (Utredare 3)

”Jag vill inte vill ha min plats här, bland socialsekreterarna som gör utredningar, utan jag vill vara på en plats där det inte är någon myndighetsutövning, för jag jobbar inte med myndighetsutövning, det gör inte någon av oss familjehandlare.” (Behandlare 1)

Citatet ovan från behandlaren handlar om lokaler. Behandlaren i fråga vill inte dela lokal med den del av barn- och ungdomsenheten som har myndighetsansvaret. Men även om behandlaren pratar om lokaler menar jag att detta ändå tydligt visar hur hon tycker det är viktigt att behandlingen överhuvudtaget inte förknippas någon form av myndighetsutövning.

6.2 Att prata makt

De personer jag intervjuat har alla vittnat om att maktutövning varit en naturlig del i deras arbete. För att samtidigt få en fungerande klientrelation och kunna vara en "maktperson" (jämför Lispkys företräderskap och distansering) berättar flera, både utredare och behandlare, om hur de lyfter upp frågor som rör makt och pratar öppet med sina klienter om detta.

"Jag tror också det här med hur man använder maktspråk, man kan ju använda maktspråk på många olika sätt, alltså man kan ju vara väldigt aggressiv i sitt sätt att säga saker, men man kan ju också säga det med tydlighet, men ändå med värme och respekt mot människor" (Behandlare 3)

"Men man kan prata om makt och man kan förstå att situationen är känslig, men man får bemöta på ett respektfullt sätt, även om man inte kan lova att man kommer att använda den där makten" (Utredare 3)

Enligt Franzéns (2005) maktbegrepp utövas makt både utifrån vad samhällets olika strukturer ger men också utifrån individens egen vilja och ambition. Jag menar att man tydligt kan se dessa två olika aspekter i de intervjuade socialarbetarnas sätt att lyfta upp och prata om den makt som finns mellan tjänsteman och klient. Genom att prata om makten och inte bara utöva den hoppas socialarbetarna kunna göra mer för familjen. För att uttrycka det hela annorlunda så gör socialarbetarna mer än vad de behöver i klientrelationen, eftersom de vill att det ska gå så bra som möjligt för familjerna, barnen och ungdomarna.

6.3 Att skapa en maktrelation

Enligt Franzén (2005) finns makt i relationer. Makten utövas när människor interagerar med varandra. Jag har tidigare i den här delen av texten konstaterat att behandlarna och utredarna skiljer sig åt när det gäller hur mycket kraft som läggs på att framhäva eller tona ned sin makt. Utredarna träffar oftast klienterna i en introducerande situation, då ett behov ska utredas eller en utredning om omhändertagande ska genomföras. Utredarnas uppgift är helt enkelt att kartlägga ett behov och föreslå en insats. De har således ett mindre behov av att skapa en långvarig och stabil situation med sina klienter, åtminstone om man jämför med behandlarna. De tre behandlare jag intervjuat pratar alla på något sätt om att varaktiga relationer är ett sätt att nå bra behandlingsresultat.

”Jag tror att många som kommer hit kan vara rätt så trötta på socialförvaltningen, många säger jag vill slippa soc, jag vill inte ha med dem att göra, men de kan tänka sig att komma hit, att de känner att komma hit inte är lika svårt eller jobbigt som att än att gå in till socialsekreterarna” (Behandlare 3)

Jag är medveten att det inte är den här typen av behandlingsrelationer Franzén tänker på i första hand när han beskriver makt, utan han beskriver snarare all form av mänskliga kontakter eller interaktion. Poängen är dock att för att kunna utöva makt och påverka de klienter som behandlarna arbetar med så måste man skapa en behandlingsrelation.

Relationsskapande kan också vara ett sätt för behandlarna att anpassa klienter in i organisationen. Genom att variera mellan att vara tjänsteman respektive stå helt på klientens sida kan behandlarna lotsa klienterna så att de passar in i en fungerande behandlingsrelation.

”...antingen så markerar man tydligt att det inte alls är säkert att de vill vara här, eller så är de väldigt medgörliga, eller så vill de vara tillmötesgående, men sen när man väl har landat lite i det, å de känner att de har förtroende för mig, då tycker jag ändå att de är ganska mycket sig själva” (Behandlare 1)

Detta kan man jämföra med Johanssons (2007) teori om anpassning av klienter efter organisationens mål. Behandlare 1 pratar ovan om huruvida klienter anpassar

sig i kontakten med socialtjänsten. Hon menar att även om de första kontakterna kan vara tillrättalagda så växer en relation som ger resultat i arbetet fram genom ett förtroende om att hon vill hjälpa till.

Behandlaren i kommun 2 menar att man genom att anpassa sitt förhållningssätt gentemot klienten kan få denne till att skärpa till sig för att få hjälp genom att ”spela myndighetskortet”. Genom att behandlare 2 ibland verkligen demonstrerar att han är en myndighetsperson som sitter på både maktmedel som resurser och sanktioner kan han påverka klienter i rätt riktning.

”Jag hade en tjej här som var frivilligplacerad, men hon ville inte vara kvar, det var så nära ett LVU som möjligt, [...] när hon ville avvika därifrån så fick jag vara en tråkig myndighetsperson, jag tog med mig en kollega och åkte hem till hemmet där hon hade rymt och talade om för henne att om hon inte återvände omedelbart så kommer det bli ett LVU, [...] då fick man vara lite tråkig så att säga, men ändå behålla relationen, vi har fortfarande en bra relation jag å den här tjejen...”
(Behandlare 2)

7. Förhållande till klienter

Den sista delen i det här kapitlet av uppsatsen är vikt åt de speciella effekter handlingsutrymmet och de organisatoriska förutsättningarna får i förhållande till de klienter behandlarna och utredarna träffar.

7.1 Ofrivilliga klienter

En stor skillnad mellan att arbeta med utredning respektive behandling kan tyckas vara att den ena gruppen kännetecknas av frivillighet i klienternas kontakt med socialarbetaren. Utifrån Socialtjänstlagen betonas frivillighet och samarbete i klienters kontakt med socialarbetare i både insatser och utredningar. På detta sätt skiljer sig alltså arbetet med barn och unga från arbetet i andra gatubyråkratier. Medan ofrivillighet är ett naturligt inslag i arbetet med barnutredningar, då det handlar om *tvångsutredningar*, är frivillighet en förutsättning för hemmabaserad öppenvård. Lipsky (1980: 54ff) menar dock att alla klienter som söker sig till en gatubyråkrati till viss del är ofrivilliga i sin kontakt. Lipsky (Ibid.) skriver att graden av ofrivillighet skiftar mellan olika typer av gatubyråkratier. I vissa organisationer till exempel polisväsendet eller skolan är tvånget mer påtagligt. En person som blir gripen av polis måste följa med, och barn måste gå i skolan upp till 15 års ålder.

Efter intervjuerna kan jag konstatera att det i både utredarnas och behandlarnas arbete verkar vara en balansgång mellan att för klienten betona frivillighet och att visa att det finns tvångsmedel att tillgå.

”Mycket av socialtjänstens arbete det bygger ju på frivillighet, vill inte föräldrar ha hjälp där man känner att det finns inga grunder för att vi ska gå in med ett omhändertagande, då föräldrarna inte vill ha någon hjälp, då kan vi ju inte göra mycket, då får vi ju släppa på vår makt.” (Utredare 1)

”Det är inte samma tvång att komma hit, man kommer hit frivilligt å då har man mycket större öppningsmöjligheter i mötet människor än vad man kanske har när

man fått in en anmälan på ett barn, då är föräldrarna mycket mer försvarsinställda”
(Behandlare 3)

Flera av intervjupersonerna understryker dock att trots att man inom barn- och ungdomsområdet kan tillgripa tvångsmedel så ger kontakter som bygger på frivillighet bättre resultat.

”...även om vi är inne, så är det inte så att vi löser problem, utan vi omformulerar problemen, vi löser ett problem men vi skapar, oftast andra problem, till exempel att tvångsplacera barn, det kan vara bra en period, men samtidigt skapar det ett livslångt problem, när ett barn har varit separerat” (Utredare 2)

Om frivillighet är ett mål i kontakten med klienter, varför menar då Lipsky att alla kontakter med gatubyråkratier har ett mått av ofrivillighet? Jag tror att även om klienter enligt Lipsky på ett sätt alltid är ofrivilliga i sin kontakt med myndigheter så finns det grader av ofrivillighet.

”Det händer att klienten vet att man måste, om de inte tackar ja till ett erbjudande så kanske handläggaren måste fatta ett annat beslut, vilket skulle kunna resultera i ett omhändertagande. Det kan vara att det är så illa att vi överväger att gå in och göra ett LVU, men vi prövar det här först å då är det klart att då är det inte jättefrivilligt, men formellt sett är det ju det. (Behandlare 1)

I fallet som behandlare 1 ovan beskriver är familjen inte formellt tvungna att ta emot hjälp, men föräldrarna väljer att göra det av rädsla för de konsekvenser som följer om man tackar nej. Det finns alltså delar av både frivillighet och ofrivillighet i dessa typer av insatser.

7.2 Kontakter och uppföljningar

Behandlarna har i regel mycket mer långvariga kontakter än utredarna. Medan utredarna skriver en utredning under fyra månader är behandlarnas kontakter oftast sex månader eller längre.

”vi har ju 4 månader, på oss att göra en utredning, det kan hända mycket på vägen”
(Utredare 1)

”Ofta är det ett halvår i taget, men jag har ju ärenden som har pågått mer än ett år,
det kan ta väldigt lång tid också” (Behandlare 1)

Jag tror att socialarbetarnas kontakttid och de olika tempon som klientarbetet präglas av i sin tur påverkar den brist i gatubyråkratier som Lipsky (1980: 72ff) kallar distansering. En av faktorerna som påverkar distansering är att inte ha kontroll över resultatet i sitt arbete. Då utredarna dels har betydligt kortare kontakter, som måste avslutas inom fyra månader, och dessutom har en kontakt vars syfte inte är att förbättra utan att kartlägga, borde detta leda till att socialarbetaren håller en längre distans till klienten. Behandlarnas klientkontakter som är längre och till sin natur präglas mer av inlevelse och förändring borde skapa ett nära klientförhållande.

Även om jag tror att det finns en risk med att utredarna i sitt arbete bara ser klienten och inte människan, som Lipsky (1980) och Johansson (2007) menar, har utredarna möjlighet att minska denna distans.

”Vi har avstämningsmöte med jämna mellanrum, å där kan ju vara enorma resultat alltså, antingen har man gjort ett jättebra jobb, å sen kan det ju vara negativa resultat också, där det absolut inte har gått att jobba med familjen, där de helt enkelt har tackat nej å så” (Utredare 1)

Genom att ha uppföljningar och så kallade trepartsmöten³ kan utredarna hålla kontakten med klienterna under en längre tid. Således borde kontrollen över resultatet öka ju fler uppföljningar en utredare kan göra. Självklart finns det en kvalitetsaspekt i att utredarna kan följa klienten under en längre tid, men det verkar också betyda en del för utredarna själva.

”Hade man släppt det helt som handläggare, så hade man nog stått med en massa frågetecken, vad hände med familjen, man har ändå gjort en utredning och träffat dem intensivt, i utredningssyftet. Man vill veta hur det går, för att veta hur man själv har jobbat också, om jag har fått pejl på det rätta problemet, och kunnat förklara det

³ = möte mellan ansvarig handläggare, ansvarig för behandling och klient.

för behandlarna, eller om jag har varit helt ute o rest, och inte haft nånting med det egentliga problemet i familjen” (Utredare 1)

7.3 Att (inte) sätta gränser

Johansson (2007) menar att organisationer, för att klara av att hantera en stor mängd klienter, bara ”behandlar” vissa av de problem en klient kan ha. En gatubyråkrati sätter alltså upp gränser mellan vad tjänstemännen gör och inte gör och mellan vem de hanterar och inte hanterar (Ibid.). Det har varit svårt att hitta konkreta exempel på situationer där mina intervjupersoner gjort något för att anpassa klienter för att de lättare ska kunna behandlas inom socialtjänsten. Visserligen vittnar en del av respondenterna om att klienterna i viss mån anpassar sig själva i kontakten med sin socialarbetare, men denna anpassning sker inte för att *få* hjälp, utan snarare därför att man vill visa upp en mer fördelaktig bild av sig själv.

”Det viktigaste i början är att man bygger upp en allians med klienten, [...], i den processen då kan jag nog tänka mig att det är en viss anpassning, antingen så markerar man tydligt att det inte alls är säkert att de vill vara här, eller så är de väldigt medgörliga, eller så vill de vara tillmötesgående, men sen när man väl har landat lite i det, å de känner att de har förtroende för mig, då tycker jag ändå att de är ganska mycket sig själva” (Behandlare 1)

Utredarnas arbete (LVU- utredningar) präglas inte av att de har problem med att klienter söker utredarnas hjälp då det är ju fråga om en tvingande och ofrivillig utredning. Klienterna kan alltså inte genom att anpassa sig påverka om en utredning ska startas eller ej. De kan dock påverka utredningen till sin fördel.

”Det märker man att många är återhållsamma å medgörliga kan man säga, trots att man fått in kanske en anmälan från skolan som visar på något helt annat.” (Utredare 3)

En anledning till att man inte särskilt hög grad försöker anpassa klienter inom barn- och ungdomsområdet efter organisationen kan vara att man som

gatubyråkrati är sista instans. Jag menar att det mesta av socialtjänstens arbete syftar till att finnas till när allting annat tryter⁴. Om denna devis ska vara sann måste det också vara högt i tak. De enda gränserna man verkar kunna sätta inom barn- och ungdomsområdet är således att klienten ska bo i kommunen och vara under 21 år. Det finns få måsten som klienten måste uppfylla i kontakten med socialtjänsten, i alla fall om man jämför med exempelvis barn- och ungdomspsykiatri där en psykiatrisk diagnos är vägen in för att få hjälp.

7.4 Att inte ha tid

Att tid är en bristvara inom gatubyråkratiarbetet är en viktig del av Lipskys (1980) teori. Eftersom man på förhand varken kan förutse eller bestämma över hur många barn som far illa i en kommun kan gatubyråkratierna inte själva styra inflödet av klienter. Detta leder i sin tur till att tiden per ärende, enligt Lipsky (1980), blir så liten som möjligt eftersom organisationen som helhet inte vill ha för stora utgifter. Tidsbristen är viktig då den i slutändan, enligt Lipsky, leder till en distansering från klienten. Gatubyråkraten har helt enkelt inte tid att engagera sig så mycket i alla klienter som han eller hon vill.

Efter att frågat mina intervjupersoner om de känner att de har tillräckligt med tid i sitt arbete, kan jag dra slutsatsen att tiden per ärende och kanske hur mycket tid man lägger på ett ärende skiljer sig åt mellan olika kommuner. De som upplever att tiden är ett problem är främst utredarna, men inte alla tre.

”Att göra en kvalitativ utredning tar tid, jag har räknat på detta och en normalutredning med två barn där föräldrarna bor tillsammans, där båda barnen utreds, tar ungefär 50 timmar, så egentligen går inte ekvationen ihop har vi räknat ut, då skulle vi ha längre dagar än vi har” (Utredare 2)

”...för oss räcket tiden till, det räcker till och blir över till utbildning som vi har rätt mycket av, [...] vi gör inte avkall på diskussioner eller metodtid...” (Utredare 3)

⁴ Jämför exempelvis med försörjningsstöd som kan betalas ut som ”sista åtgärd” efter exempelvis sjukpenning eller A-kassa

Att utredarna känner sig mer pressade i sitt arbete jämfört med behandlarna är ganska naturligt då de enligt lag måste slutföra en utredning på fyra månader. Behandlarna däremot kan förlänga en behandling om de inte känner att de uppnått ett tillräckligt bra resultat. Makten att bevilja ytterligare bistånd i form av förlängd behandling ligger dock oftast inte på behandlarna själva vilket ibland verkar ställa till problem.

”...det är ju tufft när man ser att barn far illa, man kanske inte alltid heller får riktigt gehör till socialsekreterarna, nu har vi sett detta [...] vi ser ju mycket mer, skillnaden mellan att jobba som socialsekreterare och jobba som behandlare är ju att man kommer in mycket mer in i familjen” (Behandlare 3)

Som en sammanfattande kommentar angående tid och tidsbrist i behandlarnas och utredarnas arbete kan inte sägas något annat än att dessa faktorer varierar från kommun till kommun, kanske till och med från person till person.

7.5 En dubbel roll

När Lipsky beskriver gatubyråkratens situation utifrån företräderskap och distansering så sätter han egentligen fingret på dessa tjänstemäns dubbla (eller ännu fler) roller. Detta framkommer tydligt i intervjuerna både med utredare och behandlare.

”...balansgången är oerhört viktig, att inte gå in för hårt, alltså att engagera sig alldeles för mycket så att man gör saker så att, på fritiden, samtidigt så kan man göra det ibland, när det är någonting exceptionellt, för det handlar om att vara engagerad, men om man stannar kvar där, och kör så i alla sina ärenden, då har man tappat fokus, sitter man bara och hävdar att man är en myndighetsperson, då gör man ett lika dåligt jobb som om man är i andra änden av skalan [...] så att balansgången där är oerhört centralt, man kan bli schizofren i det här jobbet, man har många olika roller hela tiden.” (Behandlare 2)

”... många klienter har frågor, vill ha råd, hur ska jag gå vidare, hur ska jag göra för att förstå mitt barn, det är nog en gräns man själv får sätta, för annars så kan det nog

vara att man hamnar, i en behandlarroll samtidigt som man är i utredarrollen, för det finns liksom ingen, klar gräns så, det här ska du hålla dig inom...” (Utredare 1)

Lipsky avslutar till och med sitt stycke kring svårigheterna runt företräderskapet med ett exempel som handlar om socialarbetare som arbetar både med behandling och utredning av barn som far illa. Han beskriver detta på följande sätt: ”In this four-sided relationship (agency, judge, parents, child) social workers might yearn for the clarity an entirely adversarial process might provide.” (1980: 74).

7.6 Barnperspektiv – ett sätt att upprätthålla företräderskap

Lipsky (1980:70ff) menar att man som gatubyråkrat inte alltid kan stå på klientens sida utan ibland måste vara lojal med organisationen. Jag menar dock att det inom barn- och ungdomsområdet finns vägar att gå runt detta perspektiv, eftersom arbetet utgår från att man alltid ska arbeta för barnets/barnens bästa.

”Det är viktigt att man tänker på att vi företräder ju barnen, det är ju barnen som har råkat ut för någonting, det är ju personer som i sig är maktlösa, och då måste någon annan träda in å företräda dem, någon måste göra det jobbet, om inte föräldrarna klarar av att göra det jobbet, [...] för att oftast handlar det ju om ett felaktigt maktförhållande i familjen, alltså det är föräldrar gentemot sina barn, där det finns en obalans i makten i familjen.” (Utredare 2)

”...man försöker ju alltid att använda makten på ett positivt sätt, för dom man jobbar för, [...] sen ibland så uppfattar de ju själva inte att det på ett positivt sätt, då är det ju tyngre, men om man bara vet att vårt perspektiv alltid är barnen, hur blir det här för barnen? Då kan man också hjälpa föräldern...” (Behandlare 2)

Bland de utredare och de behandlare jag intervjuat arbetar de flesta med hela familjer samtidigt. Behandlare 2 är den enda som relativt ofta arbetar med enskilda ungdomar. När en utredare kartlägger ett barns situation intervjuar denne både föräldrar, barn och nätverk. När en behandlare arbetar för ett yngre barn, fokuserar denne oftast på föräldrarna. Men även om den största arbetsinsatsen

finns i kontakten med föräldrarna ska tjänstemannen alltid ha barnets/barnens perspektiv, vilket kan innebära att denne genom att företräda barnet också distanserar sig gentemot föräldrarna. Genom att säga att man står på barnens sida kan man utöva distanserande tekniker gentemot genom att exempelvis markera vad som är rätt och fel beteende, anpassa föräldrarna i kontakten och också utöva makt mot föräldrarna. Företräderskapet som Lipsky alltså ser som oförenligt med gatubyråkratiarbete är alltså möjligt att genomföra både för behandlare och utredare inom barn- och ungdomsområdet.

8. Slutsatser och diskussioner

Syftet med denna uppsatsens sista del är att avsluta och avrunda den undersökning som gjorts. Den första delen sammanfattar de resultat jag kommit i empiri- och analyskapitlen, medan den senare delen är koncentrerad till att diskutera dessa resultat utifrån alternativa metodlogiska och teoretiska synvinklar.

8.1 Sammanfattande slutsatser

Hur och varför skiljer sig utredares och behandlares handlingsutrymme i gatubyråkratin socialtjänsten?

I mitt inledande analyskapitel konstaterade jag att handlingsutrymmet inom organisationen är minst lika viktigt som den makt som utövas av de enskilda tjänstemännen. Om man, som jag gjort i detta arbete, ser maktutövning som en självklar del av socialt arbete, blir förutsättningarna för socialarbetarna i organisationen viktiga.

Ärendefördelningen och möjligheten för socialarbetarna att specialisera sig skiljer sig en hel del åt mellan kommunerna. Medan utredaren och behandlaren i kommun 1 kan rikta sitt arbete mot vissa ålderskategorier (horisontell specialisering), kan utredaren i kommun 3 överhuvudtaget inte påverka vilka ärenden han får. Möjligheten att specialisera sig har också att göra med hur organisationen runt gatubyråkraten kan beskriva dennes handlingsutrymme. Här upptäckte jag en större skillnad mellan utredarna som grupp och behandlarna som grupp. Medan utredarna ofta arbetar efter manualer efterfrågas sådana av behandlarna. Det som efterfrågas är dock inte ha några dokument som i detalj beskriver arbetet utan snarare vilka ramar man kan röra sig inom.

Graden av struktur i arbetet som man strävar efter, är ytterligare en faktor som skiljer sig mellan utredare och behandlare. Jag tror att denna strävan har sin grund i två olika saker. Den ena är att man som utredare vill effektivisera sitt arbete eftersom man har många klienter som man måste behandla rättssäkert. Men jag tror också att utredarna då de har ett stort handlingsutrymme, vill kunna göra så

mycket som möjligt för sina klienter, och vetskapen om att man inte lägger onödig tid på irrelevanta saker gör denna ambition möjlig.

Hur stor del av arbetsinsatsen som läggs på skrivarbete skiljer också mellan behandlare och utredare. När utredarna vill ha mer tid att skriva vill behandlarna ha mindre. Jag ser att ökad specialisering av utredningsarbetet i sin tur har gett en större betoning på skrivarbete vilket i ytterligare ett led byråkratiserar utredningsarbetet då man inte kan möta klienter i lika stor utsträckning.

Lipskys utgångspunkt är att det inte går att kontrollera gatubyråkraternas arbete eftersom kontakten mellan tjänsteman och klient är för komplex för att kunna förutses. Ett sätt för socialtjänsten att kontrollera socialarbetarna inom socialtjänsten hade kunnat vara att låta socialarbetarna arbeta två och två, men de socionomer som jag intervjuar som har detta tillvägagångssätt menar inte att detta är ett problem.

Sammanfattningsvis har jag kommit fram till att utredare och behandlare har mycket gemensamt när det gäller möjligheten att påverka förutsättningarna för sitt eget arbete. En hel del skillnader beror inte på om man arbetar som utredare eller behandlare utan på vad den särskilda kommunen har för bestämmelser. Det finns dock en del skillnader som gäller generellt mellan utredare och behandlare. Några av dessa är att utredarnas arbete till viss del är mer rutinartat och byråkratiserat än behandlarnas. Behandlarna eftersträvar i högre grad beskrivningar av sina arbetsuppgifter och anser att det är viktigt med överblick alla delar i en klients kontakt med organisationen.

Hur upplever socionomer med olika arbetsuppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsområde makt och relationer i sitt arbete?

Analysens mittendel ägnade jag åt utredarnas och behandlarnas egna perspektiv på hur de utövar och hanterar med makt. Svaren på de frågor jag ställt till intervjupersonerna som handlat om makt har i första hand handlat om strukturell makt. Jag har funnit att både utredare och behandlare använder sig av olika strategier för att kunna handskas med denna makt. Jag har kommit fram till att maktutövning för utredarna ses som mer naturligt och att både utredarna själva och klienterna uppfattar att utredarna är mer av representanter för en myndighet än vad behandlarna är. För att kunna göra en bra utredning och undvika konflikter lyfter ofta utredarna (och i viss mån behandlarna) upp frågor kring makt, och hur

de kan tänkas påverka de familjer de arbetar med. Om det finns en risk för omhändertagande av barnet/barnen så talar man med klienterna om detta, och informerar om vad som kan hända.

För behandlarna är det viktigt att bygga en behandlingsrelation för att kunna nå resultat i arbetet. Behandlarna betonar att det är viktigt att bygga allianser mellan sig själv och klienten där klienten litar på att man kommer att nå resultat och där behandlare står på klientens sida. Behandlare 2 menade att om man i grunden har en sådan behandlingsrelation kan man också tydligare visa sin maktposition om det behövs. För utredarna är det inte lika viktigt att bygga varaktiga relationer, vilket till stor del beror på att kontakterna är av kartläggande karaktär snarare än behandlande.

Hur påverkar olika organisatoriska förutsättningar klientarbetet i utredning och behandling?

Många delar av socialt arbete i allmänhet och arbete med barn och unga i synnerhet präglas av en dualitet, eller tvåsamhet mellan vad som kan kallas närhet och distans. Lipsky använder begreppen företräderskap och distansering (alienation). Efter min undersökning kan jag konstatera att ofrivillighet i klienternas kontakt med organisationen skulle kunna verka distanserande men gör det inte i särskild stor utsträckning eftersom både utredare och behandlare betonar frivillighet och samarbete i de flesta kontakter.

Det faktum att utredarna har en sammanlagt betydligt kortare kontakttid med klienterna kan verka distanserande, men då två av tre utredare har regelbundna uppföljningar av sina ärenden kan denna effekt minskas. Brist på tid kan i sin tur leda till att man har mindre tid att möta sina klienter. Utredarna verkar vara mer drabbade av detta, på så sätt att de måste göra klart en utredning på fyra månader medan behandlarna har mer tid på sig. Behandlarna uttrycker dock en viss frustration över att de inte själva har makt över att förlänga behandlingar.

Eftersom socialtjänsten ofta är sista utvägen för klienter som söker hjälp finns det hos behandlarna en inställning om att inte sätta upp för många gränser för att man ska få hjälp. Utredarnas arbete kännetecknas ofta av att utredaren själv på eget initiativ inleder kontakter och har således inte ett problem med att sätta upp gränser för vad denne ska göra och inte ska göra.

Jag kom i slutet av analysavsnittet fram till att företräderskapet är en betydelsefull del inom den delen av socialt arbete som jag undersökt och analyserat. Socialarbetarna, både utredarna och behandlarna, kan genom att använda sig av barnperspektivet vara en företrädare åt klienten även om de fattar beslut mot föräldrarnas vilja.

8.2 Slutdiskussion

När jag påbörjade uppsatsarbetet, formulerade en problemformulering och la upp min strategi över min undersökning, var jag övertygad om att jag skulle se en tydligare polarisering mellan behandling och utredning inom barn- och ungdomsområdet. Jag trodde att utredarna skulle känna sig bundna vid sitt skrivbord med en förminskad handlingsfrihet och en längtan efter att få möta klienter. Även om jag funnit att det i karaktären av dessa arbeten finns en hel del skillnader så kan jag inte säga att min första hypotes är sann. Några av de resultat jag kommit fram till visar dock att utredarnas arbete är mer byråkratiserat, det förekommer mer skrivarbete, och utredarna vill ha en tydlig struktur och prioriterar tid för skrivarbetet. Det är fascinerande hur mycket av de handlingsvillkoren kring socialarbetarna inom detta område som speglas av komplexitet. Det kan både vara en brist och en vinst i att öka respektive minska kontroll. Tjänstemännen kan uppleva en hård kontroll samtidigt som de också är väldigt fria i sin yrkesutövning. I det material som jag presenterat i empiri- och analyskapitlet finns det en betoning på avsaknaden av kontroll mellan organisation och tjänsteman (även om jag också tar upp organisationens kontroll). Här är det svårt att dra några generella slutsatser, vilket till stor del beror på att jag inte varit ute efter att testa ett handlingsutrymme men också därför att jag har upplevt en del svårigheter med den intervjumetod jag använt. Jag tror att jag just genom att använda mig av intervjuer inte kunnat komma åt den eventuella kontroll eller bundenhet som kanske finns.

En intressant del av både behandlarnas och utredarnas arbete som jag inte fokuserat särskilt mycket på i uppsatsen, är när dessa båda grupper av socialarbetare möts i trepartsmöte. Ett trepartsmöte är när klient, ansvarig

myndighetsperson (utredaren) och behandlare träffas för att diskutera den insats klienten fått beviljad. Det är i dessa möten som behandlare och utredare möts och insatsen för klienten utvärderas. I diskussionen mellan utredare, behandlare och klient skulle man kunna se hur handlingsutrymmet för de båda olika typerna av socionomer utövas. Observationer alternativt vinjettstudier hade kunnat utgöra ett komplement till den här studien.

Under arbetet med uppsatsen har jag fått många nya idéer kring teorier man kunnat använda för att analysera socialarbetarna inom barn- och ungdomsombudets arbetssituation. Jag har bland annat sneglut mot Malcolm Paynes (2006: 12ff) tre diskurser i socialt arbete. Payne skriver om det terapeutiska perspektivet, "social order"- perspektivet och "transformativ"- perspektivet, som alla tre representerar olika delar av det sociala arbetet. Själva poängen med modellen är att alla yrken i socialt arbete har inslag av någon av de tre diskurserna, men olika yrken har olika tyngdpunkt åt någon sida. Vid en enkel tillämpning på mitt uppsatsämne kan man se att utredarnas arbete kännetecknas mer av "social orderarbete" medan behandlarnas arbete är mer terapeutiskt. En alternativ studie till denna skulle kunna vara att göra en diskursanalys som visade på utrednings- och behandlingsarbetets komplexitet när det gäller att kombinera delar av dessa olika delar av socialt arbete.

Slutligen återstår bara att konstatera att yrkesutövningen inom socialtjänstens barn- och ungdomsombud är ett komplext och mycket intressant område både i och utanför forskningen. Jag har i detta arbete varit mer koncentrerad på hur det är att arbeta i olika socionomyrken än resultaten av det arbete man utför. Hur utvecklingen kring utredarrollen och behandlarrollen fortskrider är det ingen som vet men jag hoppas att detta arbete i alla fall rätat ut några frågetecken kring hur arbetsrollerna fungerar.

9. Källförteckning

Aspers, P (2007). *Etnografiska metoder : att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber

Bengtson M, Persson, K (2005) *Svenskt och norskt barnavårdsarbete- en jämförande studie av socialtjänstens konkreta barnavårdsarbete*. Magisteruppsats. Lund: Institutionen för socialt arbete, Lunds universitet

Blomberg, S. (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan. Lunds universitet

Dunér, A & Nordström, M (2006). The discretion and power of street- level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European journal of social work*, vol 9, no 4 pp. 425- 444

Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H & Wängnerud, L (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Evans, T & Harris, J (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British journal of social work*, vol. 34:6, ss. 871-895.

Franzén, M (2005). I fråga om makt. Diskurser, resurser, kontexter. i Goldberg, T (red.) *Samhällsproblem*. Lund: Studentlitteratur

Johansson, R (2007) *Vid byråkratins gränser – Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv förlag

Kvist, Z (2004) "*Resan hem*" – *Sex socialsekreterare berättar om hur det är att utreda barn*. Magisteruppsats. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet

Lipsky, M (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation: New York

May, T (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund : Studentlitteratur

Payne, M (2006) *What is professional social work?* Bristol: The Policy Press
Socialtjänstlagen (2001: 453)

Socialstyrelsen (2006) *Individ- och familjeomsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2007) *Individ- och familjeomsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen

Svenska akademiens ordlista över det svenska språket. (1998) Nordstedts ordbok

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk – samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet

Bilaga 1

Intervjuguide

Bakgrundsfrågor:

- Ålder? Arbetsplats? Antal år på arbetsplatsen? Antal år i yrket? Utbildning?
- Vill du ge exempel på några vanliga arbetsuppgifter som du har?

Specialisering/generalisering

Påstående: Arbetet med barn och unga har utvecklats mycket under de senaste åren, det verkar som om de flesta kommuner numera arbetar efter en modell med specialiserade socialsekreterare som håller på med utredning, och andra socialarbetare som bara håller på med behandling, **håller du med mig? Vad tycker du om detta?**

- Tycker du att dina arbetsuppgifter är tillräckligt avgränsade? Ge ett exempel!
- Skulle du vilja ändra på din arbetssituation? Hur?
- Händer det att du känner dig begränsad på något sätt? Av vad?
- Vad är svårast i ditt arbete?

Att forma klienter:

Arbetet med klienter är ju en central del av socialt arbete, jag är lite nyfiken på hur förhållandet till klienten ser ut i ditt arbete:

- Är det oftast klienten själv eller du som tjänsteman/organisationen som tar initiativ till ditt arbete? Hur går detta till? Vilka konsekvenser tror du att detta får för ditt arbete? Tror du att klienter på något sätt anpassas till organisationen? Hur då?

- Hamnar du i lojalitetskonflikter mellan vad du vill, vad klienten vill, och vad organisationen vill? Ge ett exempel!
- Hur ser du resultat i det arbete du utför?
- Har du möjlighet att göra uppföljningar, hur?

Makt att bestämma

Min uppsats handlar till stor del om makt och handlingsutrymme för den enskilda socionomen, jag tror att man som socialarbetare, och därmed i viss mån representant för en myndighet har makt, **därför undrar jag hur du upplever makt i ditt arbete? Ge gärna konkreta exempel! Vad grundar sig denna makt på?**

- Händer det att du måste tänja på gränserna för att kunna utföra det arbete som du vill utföra? Hur gör du detta?
- Hur upplever du att regler/policy/riktlinjer och lagar påverkar i ditt arbete? Begränsning eller stöd?
- Tror du att arbetsplatsens traditioner och rutiner spelar någon roll i ditt arbete? På vilket sätt?
- Räcker tiden till i ditt arbete?
- Skulle du vilja fördela tiden annorlunda? Hur då? Kan du göra detta?
- När räcker tiden inte till? Vad händer då?

Har du något mer att tillägga innan vi avslutar intervjun?

Tack och hej!